

# كافح الفساد

## مكافحة الفساد في قطاع التربة والصحة والمياه

دراسات قطاعية

مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب

٢٠١٣

## حقوق الطبع © ٢٠١٣

جميع حقوق الطبع محفوظة. ولا يجوز استنساخ أي جزء من هذا المنشور أو تخزينه في نظام إسترجاع أو نقله بأي شكل أو بأية وسيلة، إلكترونية كانت أو آلية، أو بالنسخ الضوئي أو بالتسجيل، أو بأية وسيلة أخرى، بدون الحصول على إذن مسبق من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

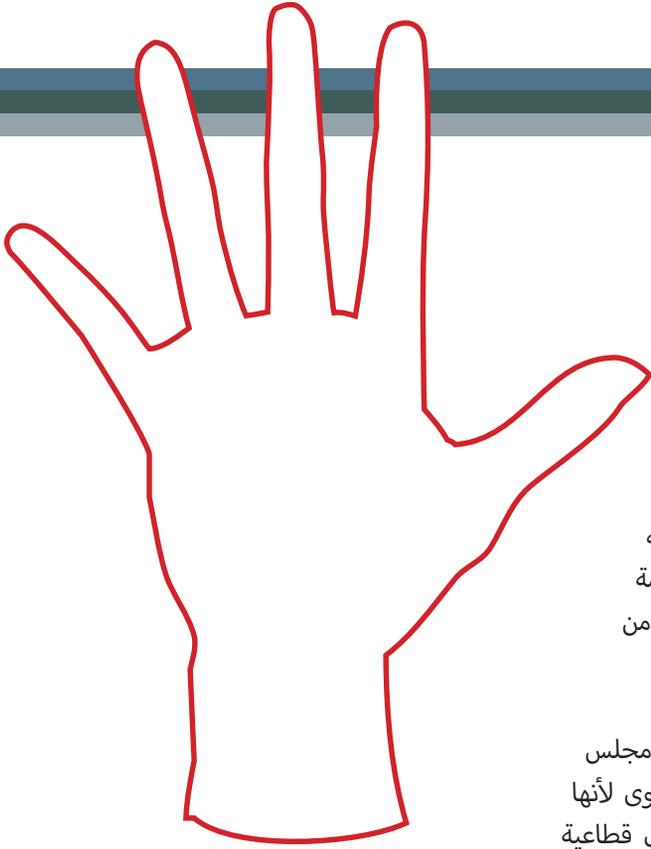
إنّ التحليلات والتوصيات بشأن السياسات الواردة في هذا التقرير، لا تعبر بالضرورة عن آراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي-مشروع برنامج الامم المتحدة الانمائي في مجلس النواب.

### Copyright © 2013

All rights reserved. No part of this publication maybe reproduced, stored in retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission of UNDP.

The analysis and the policy recommendations of this report do not necessarily reflect the views of the United Nations Development Programme-Name of the project.

# تمهيد



كان الفساد المحرّك الأول للثورات العربية، فهل يكون محرّكاً للتغيير في لبنان؟ أو أنه متجذر في النظام السياسي والإدارة العامة والمستفيدين منه كثر وبالتالي يصعب اجتثاثه؟ وصل الفساد في لبنان الى درجة المس بحاجات وحقوق المواطنين الأساسية مثل المياه والصحة والتعليم حتى اصبح المواطنون يعملون في خدمة مصالح السياسيين. و يعيش لبنان و نظامه السياسي ازمة شرعية تطاول كل المؤسسات في الفترة الاخيرة من زمن الأزمة السياسية الممتدة منذ حوالي عقد، مما يشكل حاجة ملحة للخروج من المأزق من خلال تغيير جذري في النظام السياسي يزيل خطر الدخول في عنف داخلي.

انطلاقاً من ذلك، نكتسب مبادرة مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب من أجل مكافحة الفساد في قطاع التربية والصحة والمياه أهمية قصوى لأنها تحاول تفعيل دور مجلس النواب وتحديد اللجان النيابية وتزويدها بحلول قطاعية عملية من أجل مكافحة الفساد عسى أن يشكل ذلك فاتحة من أجل إعادة ترتيب الأولويات السياسية للمرحلة المقبلة. تتوجه هذه المبادرة بداية الى صناع القرار وتحديداً الى المجلس النيابي اللبناني الذي يتوقع منه أن يكون محور العملية الديمقراطية وناقلاً لصوت الناس إلى أروقة السلطة وتسعى هذه المبادرة الى تذكير المواطنين بالأسباب التي أدت إلى المساس بحقوقهم الأساسية، وأهمها الفساد، وتزويدهم بحلول يمكن تطبيقها إذا توفرت الإرادة السياسية.

إن هذه المبادرة هي ترجمة حقيقية لعملية تطوير سياسات عامة تشاركية بين صناع القرار والمجتمع المدني حيث تمّ إعداد الأوراق الثلاث بناءً على سلسلة من اللقاءات والاجتماعات والمقابلات بين جميع الفرقاء المعنيين لتحديد أثر الفساد على قطاعات التربية والصحة والمياه. وقد تمّت مراجعة هذه الأوراق من قبل العديد من الخبراء والباحثين قبل أن تصل إلى صيغتها النهائية كخطة عمل للجان النيابية المعنية في مجلس النواب. يعزز اختيار القضايا الثلاث الربط بين الفساد وأثره على نوعية حياة المواطنين، خاصة أن هذه القضايا تمس بشكل مباشر حاجاتهم وحقوقهم الأساسية.

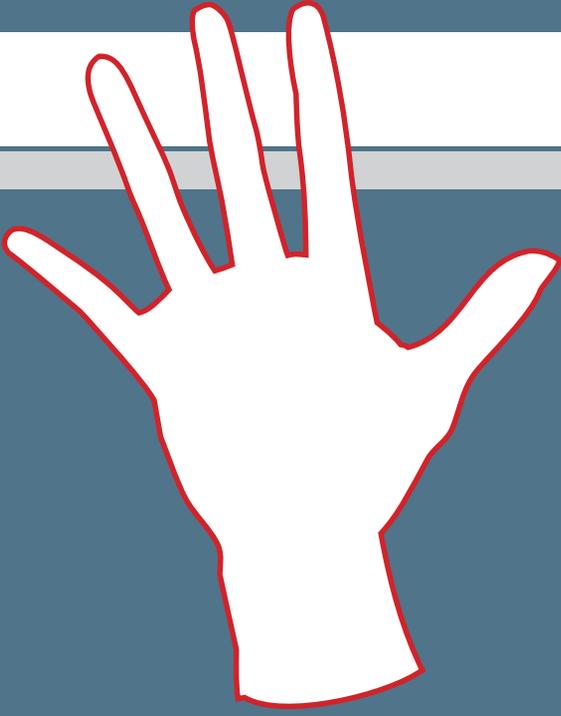
تتميز الأوراق الثلاث بأنها تعالج الفساد في كل قطاع بشكل تفصيلي وتقتراح مجموعة من التوصيات للجان النيابية على صعيدي التشريع ومساءلة السلطة التنفيذية. تجمع الدراسات الثلاث على تحديد الأسباب الأساسية للفساد وهي تلخص بالتالي: النظام السياسي الطائفي والمحاصصة السياسية، استغلال الطبقة السياسية لموارد الدولة وتعطيل مؤسساتها من أجل مصالحها السياسية والاقتصادية، التعطيل المتعمد للقضاء والأجهزة الرقابية والسيطرة عليها للهروب من المحاسبة، عدم فعالية المجتمع المدني في طرح بدائل وحلول والضغط الفعلي لتحقيقها، وأخيراً، عدم معرفة وإدراك معظم المواطنين لحقوقهم وخضوعهم بسبب الخوف أو لتأمين مستلزمات العيش.

بالإضافة إلى التوصيات القطاعية، تتقاطع إقتراحات الخبراء في معالجة الفساد في لبنان على الصعيد العام وهي تنقسم إلى ثلاث أنواع:

- 1- توصيات تتعلق بإصلاح النظام السياسي بدءاً بقانون للإنتخابات العامة لإعادة تشكيل السلطة وتوفير الإرادة السياسية للتغيير وصولاً إلى إقرار وتفعيل اللامركزية الإدارية،
- 2- توصيات تتعلق بسلة من القوانين التي تندرج تحت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد مثل الحق في الوصول إلى المعلومات، وحماية كاشفي الفساد والإثراء غير المشروع،
- 3- تحديث وتفعيل وتعزيز إستقلالية القضاء والهيئات الرقابية مثل ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية من أجل تعزيز مبدأ فصل السلطات وتفعيل المحاسبة.

لقد تمّ تنفيذ الدراسات في القطاعات الثلاث، التربية والصحة والمياه، وأرسلت الى النواب ليستعينوا بها خلال عملية التشريع. لكن يبقى الأمل أن يدرك المواطن والمجتمع المدني اللبناني أهمية هذه التوصيات ويتقدم لتفعيلها وجعلها مرجعاً أساسياً يحتكم إليه خلال نشاطه السياسي من أجل ايجاد نظام لمعالجة الفساد ومحاسبة الفاسدين ومن يحميهم، على أمل أن تتوفر الإرادة السياسية لاصلاح النظام السياسي .





# نحو معالجة الفساد في القطاع التربوي في لبنان دعم البرلمان واللجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة

«تلامذة وطلاب لبنان ضحايا فساد التربية وغياب الإرادة السياسية»

دراسة واقع ملحقة بتوصيات حول دور البرلمان واللجان النيابية  
في معالجة الفساد في القطاع التربوي في لبنان

مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب  
اعداد السيدة مروى أبودية  
خبيرة في قضايا الإصلاح الإداري  
شريكة ومستشارة لدى مؤسسة "بيوند للإصلاح والتنمية"



١. مقّمة

٢. واقع التربية والتعليم : بين الزبائية والبيروقراطية

٣. المعاهدات الدولية ومرتكزات الدولة اللبنانية لمعالجة الفساد في القطاع التربوي

٤. اللجنة النيابية للتربية ومعالجة الفساد

٥. الإطار والمستويات التقييمية للفساد في القطاع التربوي

٦. تقييم مستويات الفساد في القطاع التربوي

٧. التوصيات: الإنتقال من تربية المصالح السياسية إلى تربية المواطنين

٨. منهجية الدراسة

٩. شكر وتقدير

١٠. المراجع



## ١. مقدمة:

### تلامذة وطلبة لبنان ضحايا فساد التربية وغياب الإرادة السياسية

يتفق اللبنانيين في كل أزمة يمرّون بها، أمنية كانت أو إقتصادية أو إجتماعية أو سياسية، على أن مسببها الأساسي هو خلل في التربية المدنية وجودة التعليم التي ينشأ عليها أطفال وشباب لبنان. فلا شك ان فساد القطاع التربوي ينعكس على الواقع اللبناني ويكلف لبنان أثماناً باهظة، إذ يختبر الأطفال والشباب في لبنان الفساد في المؤسسات المسؤولة عن تربيتهم مدياً وإعدادهم للإنخراط كمواطنين في الحياة الإجتماعية والإقتصادية والسياسية.

يُظهر البحث التالي أن النظام التربوي هو بين أكبر بؤر الفساد في القطاع العام، ومن أبرز المسببات للفساد في القطاعات الأخرى، وذلك بالإستناد إلى العديد من الدراسات. فلا عجب إذاً أن تتغلب الطائفة على المواطنة في لبنان، وأن تزداد معدلات البطالة بدلا من فرص الإبداع والريادة، وأن تتفاقم نسب الفقر والجريمة بدلاً من تعزيز الأمن والمستوى المعيشي.

تقع مسؤولية فساد القطاع التربوي على كافة المجموعات السياسية المتمثلة بالسلطة التشريعية والتنفيذية منذ إنتهاء الحرب اللبنانية. بمعنى آخر، يعتبر الواقع الحالي للقطاع التربوي في لبنان نتيجة السلوك السياسي للطبقة السياسية في لبنان وغياب الإرادة السياسية للإصلاح التي تبقى على المبادرات ومشاريع القوانين المحاربة للفساد حبراً على ورق. وسيقى هذا التقرير كغيره أحد المراجع التي يتأكلها الوقت ما دامت الإرادة السياسية غائبة.

يركّز هذا التقرير على تقييم ثلاثة عناصر أساسية لمحاربة الفساد وهي: التشريعات والقوانين، والإدارة العامة، وآليات المحاسبة. وسيتم تحليل إنعكاس هذه العناصر على ثلاثة مستويات، والتي تلخص الأدوار الثلاثة الأساسية لمجلس النواب، وتحديد اللجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة وهي: جودة التعليم وفعالية الإدارة العامة ومشاركة المجتمع المدني. ويقترح هذا التقرير توصيات عملية من شأنها تعزيز دور اللجنة النيابية في محاربة الفساد في حال توفرت الإرادة السياسية. تهدف هذه التوصيات إلى دراسة وتحديث وإقرار سلسلة من التشريعات والقوانين تحارب الفساد وتفعّل الإدارة العامة وتعزز آليات المحاسبة، بالإضافة إلى إقتراح مبادرات ممكن لمجلس النواب أن يقوم بها بهدف تفعيل دوره الرقابي وعلاقته مع المجتمع المدني.

بمبادرة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب وبالتعاون مع لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة، أجرت هذه الدراسة الخيرة في مجال الإصلاح الإداري مروى أبودية في شركة بيوند للإصلاح والتنمية (Beyond Reform & Development)، في الفترة الممتدة من شهر أيار ٢٠١٣ حتى آب ٢٠١٣. المنهجية المتبعة في هذه الدراسة مرفقة بهذا التقرير.

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم خطة عملية إلى البرلمان اللبناني، وتحديد اللجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة، بهدف محاربة الفساد في القطاع التربوي، وذلك من خلال:

١. تقديم تقييم قانوني وإداري لعناصر ومستويات وأنواع الفساد في القطاع التربوي،
٢. إقتراح توصيات تعزز من قدرة اللجنة النيابية من التشريع والمساءلة والمبادرة لمحاربة الفساد،
٣. تقديم خارطة طريق من أجل العمل بالتوصيات وتعميمها على الجهات المعنية لتبنيها.

وتستند الإقتراحات الواردة في هذه الدراسة إلى الفرضيات التالية:

- المؤسسات التربوية والتعليمية تلعب الدور الأهم في التأسيس لمستقبل واعد؛
- المؤسسات التربوية والتعليمية تعاني من ضعف في الإدارة والجودة في التعليم، مما يستدعي مبادرات لمكافحة الفساد في هذا القطاع على الصعيدين التنظيمي والإداري؛
- البرلمان واللجان النيابية مسؤولة عن مكافحة الفساد في قطاع التربية والتعليم في لبنان، من خلال إنفاذ التشريعات والقوانين والمساءلة؛

- هناك حاجة كبيرة ومطالبة من جهات مختلفة لتطبيق الإستراتيجية الوطنية للتربية وخلق الإطار القانوني والتشريعي الذي يضمن ويرعى هذا التطبيق؛
- هناك حاجة كبيرة ومطالبة من جهات مختلفة للنهوض بالقطاع التربوي، من خلال محاربة الفساد ووضع الأطر اللازمة لمنع حدوثه ومعاقبة الفاسدين.

إستندت هذه الدراسة إلى عشر مقابلات مع أصحاب القرار، من بينهم أعضاء اللجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة، وممثلين عن وزارة التربية، وموظفين سابقين في وزارة التربية، وموظفين سابقين في المركز التربوي للبحوث والإنماء، فضلاً عن نقاشات مع مجموعتين بؤريتين من منظمات المجتمع المدني ومنظمات دولية، ودراسة لمراجع دولية ومحلية والقوانين ومشاريع القوانين المرتبطة بمكافحة الفساد في القطاع التربوي.

يتناول التقرير التالي تحليل عناصر ومستويات وأنواع وأسباب الفساد ويقترح إثني وثلاثين توصية من أجل معالجة الفساد من قبل اللجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة، ومن خلال تفعيل دورها التشريعي والرقابي وتواصلها مع المجتمع المدني.

## ٢. واقع التربية والتعليم:

### بين الزبائنية والبيروقراطية

لا يختلف الفساد في القطاع التربوي عن ذلك الذي يطال كافة مؤسسات القطاع العام في لبنان وتتشابه مسبباته إلى حدٍ كبير؛ فنرى القطاع التربوي في خدمة الزبائنية السياسية ويعاني البيروقراطية، بدلاً من أن يكون في خدمة أطفال وشباب لبنان ليصبحوا مواطنين فاعلين في المجتمع.

وبالرغم من أن كلفة الفساد تبقى باهظة بالنسبة للدولة والمواطن في كل الأحوال، إلى أن نتائجه تكون مدمرة لمستقبل البلاد إذا ما طال بالقطاع التربوي. فعندما يصبح الفساد داخل المدرسة والجامعة، لن يكون مفاجئاً أن يزداد الفقر وتتصاعد الجريمة وتتفاقم العنصرية الطائفية ويتفشى الجهل وتنهار الدولة.

وتظهر هذه الدراسة أنه لا يوجد إرادة سياسية لإصلاح القطاع التربوي، حاله حال القطاعات الأخرى في لبنان. فمن الملاحظ مثلاً أن لجنة التربية لم تجتمع منذ ما يقارب السنة، كما لم تكن مقابلة رئيس اللجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة أو المنتدب من قبلها ممكناً خلال إجراء هذه الدراسة، لأن المجلس النيابي معطل بعد أن مدد لنفسه. وكذلك، لم يكن ممكناً اللقاء مع وزير التربية بسبب طبيعة حكومة تصريف الأعمال. وهكذا يبقى قطاع التربية كغيره من القطاعات العامة رهن الأزمة السياسية المستمرة التي يغذيها النظام الطائفي متسبباً في إنهيار تدريجي لمؤسسات الدولة.

تبين الدراسة بعضاً من النتائج السلبية للفساد الذي يفتك بالقطاع التربوي، والتي تقف وراءها أسباب متراكمة منذ انتهاء الحرب اللبنانية. فيما يلي أهم النتائج السلبية التي إنفق عليها المشاركون في هذه الدراسة:

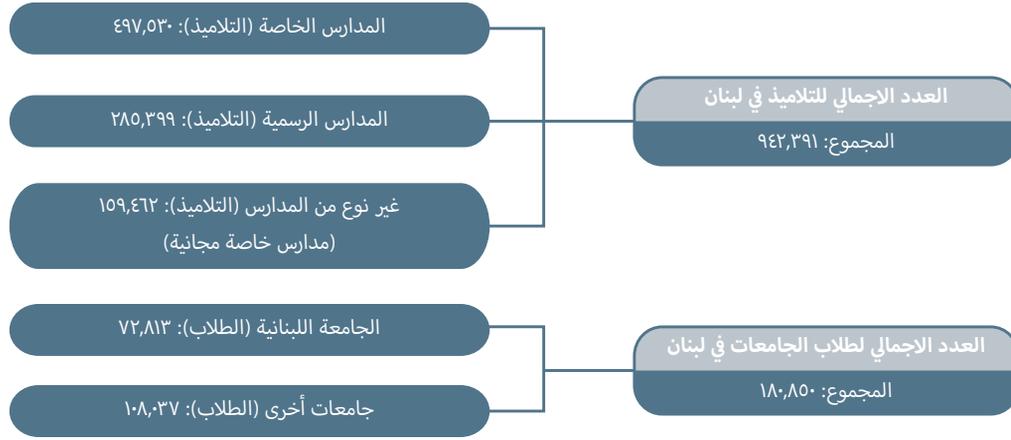
### قطاع التربية في خدمة الزبائنية السياسية بدلاً من المواطن اللبناني.

«من ليس لديه ظهر سياسي يدعمه يبقى مكانه دون ترقية أو تقدير» موظفة سابقة في المركز التربوي للبحوث والإنماء

يعتبر لبنان من بين أكثر الدول فساداً في العالم ويحلّ في المرتبة ١٢٨ عالمياً من بين ١٧٦ بلداً، وفقاً لمؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٢. تعاني الوزارة من التوظيف السياسي والطائفي كما تتأثر بالتبعية السياسية للوزير خلال ولايته، حتى أن الترقيات وتوزيع المشاريع في الوزارة يخضعان للحسابات الطائفية والإتماءات السياسية وليس للخبرة والكفاءة. وترصد الكثير من الحالات التي تصرف فيها الموازنات لترميم المدارس في أحد المناطق، بدوافع سياسية وليس حسب الأولوية. كما أن هناك الكثير من الحالات التي يتمّ التعاون فيها مع جمعيات تابعة لجهات سياسية للمشاركة في تنفيذ المشاريع التربوية الممولة من الوزارة وتلك التي تلزمها الجهات المانحة لوزارة التربية.

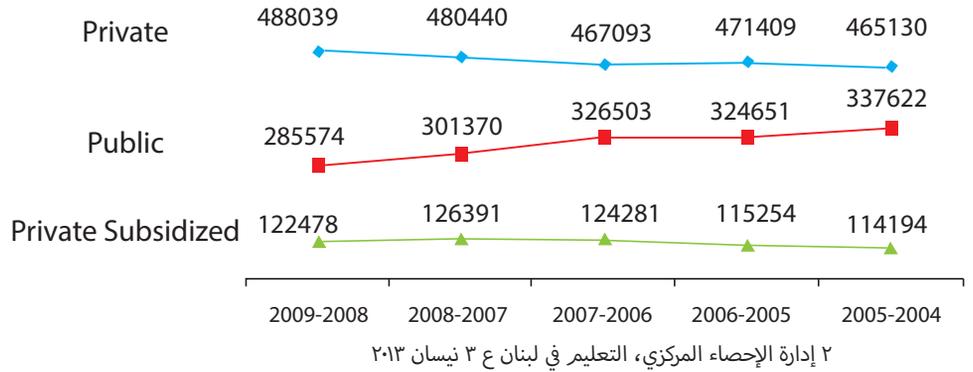
### تراجع مستمر لفجوة التعليم الرسمي مع فائض في الوظائف ونقص في الكفاءة.

هناك بين ٤٠٪ و ٦٠٪ من التلاميذ يعيدون عامهم الدراسي للمرة الثانية بعد رسوبهم، وحوالي ٧٪ من التلامذة يتسربون من الدراسة خلال المرحلة الإنتقالية بين المتوسط والثانوي. هناك أكثر من ٥٤,٥٪ من المعلمين والمعلمات في القطاع الرسمي لا يحملون شهادة جامعية، و٤,٢٪ فقط لديهم شهادة متخصصة في مجال تعليمهم، وأكثر من ٣٠٪ من مدرّاء المدارس الإبتدائية والمتوسطة لا يحملون شهادة جامعية. أيضاً من المهم الإشارة أن هناك ٧١٪ من الأساتذة في ملاك الوزارة وحوالي ٢٩٪ من المتعاقدين، والعديد من هؤلاء لم يخضع لأي معايير في الإختيار ولا لأي تدريب. من المهم الإشارة أيضاً أنه هناك إشكالية بتوزيع الأساتذة على المناطق حسب عدد الطلاب في كل منطقة، فنرى فائضاً في بعض المناطق ونقصاً في أخرى. فهناك مثلاً استاذ لكل ٧,٧ تلميذ في المدارس الرسمية مقابل ١١,٥ في المدارس الخاصة، وهذا مؤشر أساسي لعدم فعالية القطاع التربوي الرسمي.



### تراجع الثقة بالتعليم الرسمي وإلتحاق الطلاب بشكل متزايد بالقطاع الخاص.

أصبح عدد التلاميذ في المدارس الخاصة يعادل ٦٦٪ في سنة ٢٠١٠. وخلال السنتين الأخيرتين، إرتفع عدد التلاميذ بنسبة ٩٪ في المدارس الخاصة، في حين خسرت المدارس الرسمية ١٪ من تلاميذها ليصبح عدد التلاميذ في المدارس الخاصة حوالي ضعفي عدد تلاميذ المدارس الرسمية. ويعزى السبب الأساسي لذلك تدهور جودة التعليم في القطاع الرسمي وعدم ثقة المواطن اللبناني به. على سبيل المثال، تتوفر غرف الكمبيوتر في أقل من ٦٠٠ مدرسة رسمية من أصل حوالي ١٣٠٠ مدرسة رسمية في لبنان.



### نسبة الموازنة المخصصة للقطاع التربوي هي من الأقل في العالم.

يقع لبنان في المرتبة رقم ١٦٧ من أصل ١٧٣ دولة حسب نسبة الإنفاق على القطاع التربوي لعام ٢٠١١. تشكل موازنة التربية لسنة ٢٠١٠ نسبة ١,٧٪ من إجمالي الموازنة، بينما كانت النسبة لعام ٢٠٠٨، ٢٪، في حين أنفقت مصر نسبة ٣,٧٪ عام ٢٠٠٨ وصربيا نسبة ٤,٨٪ عام ٢٠٠٨ ونسبة ٥٪ عام ٢٠١٠ على سبيل المثال.

### التمويل الكبير لإصلاح القطاع من قبل المنظمات الدولية بقي حبراً على ورق.

لم تطرح إدارة المشتريات والمالية أية مخاطر كبيرة بشكل عام أثناء التنفيذ إلا في نهاية المشروع حين لم يكن مجلس الإنماء والإعمار قادراً على الإجابة عن تساؤلات حول البناء ومسائل المشتريات والسلع، حين لم تتمكن وحدة إدارة المشروع من إدخال نظام إدارة الأصول الثابتة التي يمكن أن تسجل المعدات والأثاث التي تم شراؤها في إطار المشروع بطريقة مؤسسية ومستدامة. (تقرير البنك الدولي)

قدّم البنك الدولي قرضاً بقيمة ٥٦,٦ مليون دولار لتطوير القطاع التربوي بين عام ٢٠٠٩ و ٢٠٠٩ (لم يصرف منه سوى ٤٢,٦ مليون دولار فقط). ومن أهم نتائجه تطوير الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم والتي تم إقرارها في مجلس الوزراء في نيسان ٢٠١٠ بالإضافة إلى بعض الإنجازات الأخرى



# ٣. المعاهدات الدولية ومرتكزات الدولة اللبنانية من أجل معالجة الفساد في القطاع التربوي

## الأطر الدولية المتعلقة بالتربية

لبنان عضو مؤسس في الأمم المتحدة، وينص دستوره على أن "التعليم حر ما لم يخلّ بالنظام العام أو ينافي الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب؛ ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية". بناءً على ذلك، يلتزم لبنان المواثيق والإتفاقات الدولية المتعلقة بالتربية والتعليم. بالإضافة إلى الدستور اللبناني، تستند هذه الدراسة والتوصيات الناتجة عنها على:

## المادة ٦ لاتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم

تنص على أن تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بأن تقوم وهي تطبقها بتوجيه أكبر قدر من الاهتمام إلى أية توصيات يقرها المؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة فيما يلي لتحديد التدابير التي تتخذ لمكافحة شتى صور التمييز في التعليم بغية كفالة تكافؤ الفرص والمعاملة في مجال التعليم.

## الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

• إطار عمل داكار حول التعليم للجميع، بالأخص فيما يتعلق بالتعليم في المراحل الأولى.  
• الإتفاقيات المتعلقة بمكافحة التمييز في مجال التعليم، وبالحقوق المدنية والسياسية، وبالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وبمكافحة كل أشكال التمييز ضد المرأة، وبالتعليم المهني والتقني، وبقاء الطفل وحمائته ونمائه.

## المادة ٢٦ من الإعلان الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

- لكل شخص الحق في التعلم، ويجب أن يكون التعليم في مراحله الأولى والأساسية على الأقل بالمجاني، وأن يكون التعليم الأولي إلزامياً وينبغي أن يعمم التعليم الفني والمهني، وأن ييسر القبول للتعليم العالي على قدم المساواة التامة للجميع وعلى أساس الكفاءة.  
- يجب أن تهدف التربية إلى إنماء شخصية الإنسان إنماء كاملاً، وإلى تعزيز احترام الإنسان والحريات الأساسية وتنمية التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الشعوب والجماعات العنصرية أو الدينية، وإلى زيادة مجهود الأمم المتحدة لحفظ السلام.

## المادة ٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.  
- تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

- تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصدوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.  
- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

## خطة الإصلاح المالي والاقتصادي والاجتماعي

التدابير المقترحة لتحقيق هذه الأهداف والتي طرحت في مؤتمر باريس ٢٠٠٧/١/٣ ذات العلاقة بالحق بالتعليم وهي:

- تأمين مجانية التعليم الرسمي وإلزامية التعليم الأساسي من الخامسة من العمر حتى الخامسة عشرة.
- تأمين تكافؤ الفرص في المتابعة والنجاح لجميع الملتحقين بالتعليم الرسمي العام والتقني.

### تشريعات داخلية:

أقر لبنان عدة قوانين تنظم حق التعليم للمواطنين، مثل المرسوم الاشتراعي رقم ١٣٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ الذي ينص على «مجانية التعليم»، والقانون رقم ٦٨٦ تاريخ ١٦/٣/١٩٩٨ الذي أقر مبدأ إلزامية التعليم الابتدائي ومجانيته». إلا أنّ المراسيم التطبيقية لتلك النصوص لم تصدر لغاية تاريخ إعداد هذا التقرير. كما يقر لبنان بحقّ التعلّم لكلّ شخص ذو حاجة خاصة بموجب القانون المتعلّق بالأشخاص ذوي الحاجات الخاصة رقم ٢٢٠ والصادر عام ٢٠٠٠، فضلاً عن صدور مراسيم بشأن خطة النهوض التربوي (عام ١٩٩٤)، والهيكلية الجديدة للتعليم (١٩٩٥) والمناهج الجديدة (عام ١٩٩٧).

### الإستراتيجية الوطنية للتربية

أقرت في نيسان ٢٠١٠ وتنص على:

١. تعليم متاح للفئة العمرية ٣-٥، ويكون التعليم الرسمي في متناول أطفال هذه الفئة العمرية.
٢. تعليم أساسي إلزامي حتى عمر ١٥ سنة، على أن تجعل الدولة التعليم الرسمي في متناول الجميع، ويكون قائماً على مبدأ حق كل فرد في الحصول على تعليم جيد. ويوفّر التعليم فرصاً متكافئة في الإلتحاق ومتابعة الدراسة والنجاح أمام الجميع بمن فيهم ذوي الإحتياجات الخاصة.
٣. تعليم ثانوي (عام وتقني) يكون متوافراً وبصورة متكافئة، في الإلتحاق والمتابعة والنجاح، ويعطي مرتاديه فرص الإختيار بين التخصصات الأكاديمية والمهنية، وفرص متابعة مقررات إختيارية بما يعزّز إستقلاليتهم ويساعدهم على تحسين خياراتهم التربوية والمهنية.
٤. تعليم عال (بما في ذلك التعليم التقني) يكون متوافراً وبصورة متكافئة، ومنظماً بصورة توفر الحراك الأكاديمي بين مؤسساته وقطاعاته، ويؤمن الدعم للطلبة ويتكيّف تبعاً للمستجدات وحاجات الطلبة.

### خطة جودة التعليم من أجل التنمية ٢٠١٠ - ٢٠١٥

ترتكز خطة تطوير التعليم العام ٢٠١٥-٢٠١٠ على تنفيذ محاور الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم.

### الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

تنص على خيارات السياسة العامة وخطط العمل لاتخاذ تدابير من أجل مكافحة الفساد من خلال ١٤ سياسية تعنى بالمجالات التالية:

- تنشيط الإدارة
- اللامركزية
- إستقلالية القضاء
- الإصلاح السياسي
- شرعية المجتمع المدني
- تسويق حوكمة الشركات
- تعزيز التعاون
- عملية الموازنة والشفافية
- الهيئات الرقابية
- آلية مكافحة الفساد
- الإصلاح الإعلامي
- تقوية المشاركة والديمقراطية
- تأييد المساءلة السياسية
- خلق ثقافة عامّة لمكافحة الفساد

## ٤. اللجنة النيابية للتربية ومعالجة الفساد

تشكل اللجان النيابية أحد الركائز الأساسية للعمل البرلماني وتلعب دوراً هاماً في معالجة قضايا المواطنين وحقوقهم، أكان من خلال التشريع وسنّ القوانين أو من خلال الرقابة على السلطة التنفيذية ومساءلتها ومحاسبتها، بالإضافة إلى دورها في التواصل والمشورة المستمرة مع المجتمع المدني من أجل تحديد الأولويات وتحليل الحاجات وتوفير المعلومات وتطوير الحلول.

في لبنان، هناك ١٦ لجنة نيابية دائمة وفقاً للمادة ٢٠ المعدلة في جلسة الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ ١٤/١٠/١٩٩٩ و ٣١/١٠/٢٠٠٠، بالإضافة إلى اللجان الخاصة واللجان المشتركة وفرعياتها.

من أجل دعم اللجان النيابية، وتحديدًا «لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة»، لا بد من تمتعها بالقدرات والخبرات اللازمة لإتمام دورها التشريعي والرقابي، وأن يكون عملها شفافاً وأن تكون متجاوبة مع أولويات المواطنين. ويمكن تلخيص دور اللجان النيابية بالتالي:

١. تمثيل المواطنين والعمل على تحقيق المصلحة العامة
٢. تطوير تشريعات وقوانين مبنية على العلم والمعرفة
٣. دراسة القوانين والسياسات المقترحة بطريقة علمية
٤. مراقبة ومساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية
٥. دراسة الموازنة وإقرارها ومراقبة تطبيقها
٦. التواصل والمشورة مع المجتمع المدني للاستفادة من خبراته خلال كافة مراحل التشريع

ومن أجل دعم عمل لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة للقيام بدورها في مكافحة الفساد في القطاع التربوي، فلا بد من توفر الشروط الثلاثة التالية:

**الشفافية:** على اللجنة أن تنشر المعلومات المتعلقة بأعمالها مثل جدول أعمالها ومحاضر إجتماعاتها والمشاورات النيابية ونتائج التصويت. من هنا ضرورة إقرار مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات.

**الكفاءة:** يتطلب نجاح اللجنة معرفة معمقة للنواب بالأسباب الموجبة والمعلومات العملية والعلمية والنتائج المترتبة والتي تستدعي العمل على قانون ما أو من أجل مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية. من هنا ضرورة تشكيل لجان من الخبراء المتخصصين لدعم اللجان النيابية، بالإضافة إلى المشورة الدائمة مع المجتمع المدني الذي يملك خبرة قيمة ويجري دراسات مفيدة في مجال التربية.

**الفعالية:** إن وضع أولويات عمل اللجنة وتحديد مهل لدراسة القوانين المتعلقة بقضايا المواطنين معايير أساسية لقياس مدى تجاوب اللجنة النيابية مع توقعات المواطنين. من هنا ضرورة التواصل المستمر مع المواطنين، فضلاً عن ضرورة تفعيل آليات المحاسبة الداخلية للمجلس النيابي في حال تخلف النواب ورئيس اللجنة عن الدعوة للإجتماعات النيابية أو حضورها.

بحسب الموقع الإلكتروني للبرلمان اللبناني ([www.lp.gov.lb](http://www.lp.gov.lb))، إجتمعت لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة ١٨ مرّة خلال أربع سنوات، أي بمعدل ٤٥ إجتماعات في كل سنة ولم تجتمع منذ ما يقارب السنة. يضاف إلى ذلك أن المجلس اللبناني لم يعقد سوى إجتماعين بهدف مساءلة السلطة التنفيذية خلال ولايته بتاريخ ١٤/١٢/٢٠١١ و ١٦/١١/٢٠١١.

## تواريخ إجتماعات لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة

١. التحضير لاجتماع خاص لتمكين الوزارة من استيعاب التلاميذ السوريين النازحين ٢٠١٢/١٠/١٠
٢. تنظيم ممارسة مهنة الطب واعفاء الاوائل في الامتحانات الرسمية من امتحانات القبول في اللبنانية ٢٠١٢/٥/٣
٣. تعديل قانون حماية الملكية الادبية ٢٠١٢/٤/٤
٤. دراسة ٥ اقتراحات تربوية ومهنية ٢٠١٢/١/١٩
٥. إقرار تحويل رواتب اساتذة اللبنانية وارجاء موضوع اخضاع المتعاقدين بالساعة لدورة تدريبية ٢٠١١/١٢/١٥
٦. اعطاء ٤ درجات استثنائية لافراد الهيئة التعليمية ٢٠١١/١١/٣٠
٧. إقرار مشاريع على جدول اعمالها ٢٠١١/١١/١٧
٨. عرض خطة عمل الوزارة ٢٠١١/١١/٣
٩. عرض خطة عمل الوزارة ٢٠١١/٧/٢٠
١٠. إقرار مشروع التعليم الالزامي للصيادلة ٢٠١١/٤/١٢
١١. مقررات لجنة التربية ٢٠١٠/١١/٩
١٢. مقررات لجنة التربية ٢٠١٠/٩/٢٣
١٣. مقررات لجنة التربية الوطنية بتاريخ ٢٠١٠/٦/٨
١٤. مقررات لجنة التربية الوطنية بتاريخ ٢٠١٠/٤/٦
١٥. مقررات لجنة التربية والتعليم العالي ٢٠١٠/٣/١٧
١٦. مقررات لجنة التربية الوطنية بتاريخ ٢٠١٠/٢/١٠
١٧. مقررات لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة ٢٠١٠/٢/٣
١٨. مقررات لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والثقافة ٢٠١٠/١/١٩

## اللجنة النيابية ومعالجة الفساد

من أجل ان يكافح مجلس النواب الفساد، يجب أن تبرز الأظرف السياسية الممثلة فيه عن إرادة سياسية للقيام بذلك. ومن أجل تمكين لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة من محاربة الفساد في القطاع التربوي، يجب تجنبها الإنخراط في أي أعمال تصنف ضمن تعريف الفساد، وأن تعمل على:

١. إقرار القوانين المتصلة بمحاربة الفساد، مثل الحق في الحصول على المعلومات وحماية كاشفي الفساد وتعديل قانون الإثراء غير المشروع.
٢. عدم التدخل في وزارة التربية والتعليم العالي من أجل مصالح زبائية أو طائفية أو استخدام الإتهام السياسي للوزير لتمير المصالح المخالفة للقوانين أو لمبدأ المساواة بين المواطنين.
٣. التزود بالمعلومات والمهارات اللازمة في تحليل وتطوير سياسات عامة لتعزيز قدرة اللجنة على مراقبة موضوعية لأداء الوزارة وكيفية صرفها للموازنة ومساءلة الوزير والإدارة العامة عن أداها.
٤. إحالة أي حالات فساد إلى الهيئات الرقابية والقضائية لمحاسبة المرتكبين وتقديم الملفات اللازمة لتسهيل عمل القضاء ومتابعتها دون التدخل في عمل القضاء أو الضغط عليه لمصالح سياسية غير مشروعة.
٥. سحب الثقة من الوزير عند عدم تطبيقه للقانون او عندما يبرهن عن سوء أداء أو إستغلال السلطة بغض النظر عن إتهامه السياسي.

## ٥. الإطار والمستويات التقييمية للفساد في القطاع التربوي

قبل الغوص في تقييم مستوى الفساد في القطاع التربوي، من المجدي أن نعرّف مفهوم الفساد ونحدّد أهم العوامل الداخلية والخارجية التي قد تؤدي إلى توسع بؤره. للفساد تعريفات متعددة تتضمن جميعها نقطة إنطلاق واحدة وهي أن الفساد هو «إستخدام المناصب العامة لمكاسب شخصية». تستخدم هذه الورقة التعريف نفسه مع ربطه بالنتائج السلبية التي يتسبب بها، وبالتالي فإن الفساد في القطاع التربوي يكمن في «إستخدام المناصب العامة لمكاسب شخصية، ما يؤثر سلباً على نوعية الخدمات التربوية، أو يضعف الإدارة العامة، مع التنصل من المسؤولية والخضوع للمحاسبة».

يتضمّن هذا التعريف مستويات مختلفة للفساد من بينها:

١. الإحتيال	٢. الغشّ
٣. السرقة	٤. الرشوة
٥. الإختلاس	٦. سوء إستخدام السلطة
٧. سوء المحافظة على المال العام	٨. الوساطة
٩. صرف الأموال بطريقة مفرطة	١٠. الخداع
١١. قبول الهدايا أو السلع	١٢. التلاعب بالأنظمة والقوانين
١٣. الحصول بشكل غير قانوني على مزايا عامة	١٤. فرض عمولة غير قانونية على العقود
١٥. التلاعب بالمعلومات العامة	١٦. المحسوبية
١٧. المحاباة أو التمييز	١٨. فرض غرامات ورموز غير قانونية
١٩. شراء التأثير السياسي أو الأصوات الإنتخابية	

لا يكون الفساد على مستوى واحد داخل القطاع التربوي، إنّما تتنوع مستوياته محلياً (على مستوى المدارس/الجامعات والمعلمين/المعلمات) أو وطنياً (على مستوى الإدارات الرسمية وصنّاع القرار) حيث الأموال العامة والمساعدات الدولية.

ستركز هذه الورقة على الفساد في المستويات العليا (الوطنية) إنطلاقاً من فرضية تؤمن بأن معالجة الفساد على مستوى صنع القرارات وتطبيقها ينعكس على المستويات المحلية، من أجل تقديم خدمة تربوية ذات جودة عالية، وإدارة عامة ذات قدرات عالية، وآليات فعّالة للمساءلة والمحاسبة.

وتعتبر جميع المؤشرات عن تردّي الحالة السياسية وضعف المؤسسات العامة، بسبب نقص التشريعات والمراسيم والاكليات اللازمة لمكافحة الفساد. وبالرغم مما ورد في البيان الوزاري للحكومة الأخيرة ومعظم الحكومات السابقة عن جعل مكافحة الفساد أولوية لعملها، إلا ان غياب الإرادة السياسية الحقيقية من أجل الإصلاح وتولية المصالح السياسية والحزبية والطائفية - حالت دون حدوث أية إصلاحات. وبحسب الإستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد، فإن مسببات الفساد في لبنان تتلخص بالتالي :

- النظام الطائفي
- غياب حكم القانون
- ضعف الإطار القانوني لمكافحة الفساد
- غياب الوعي العام
- ضعف الإعلام وتبعيته السياسية
- الوضع السياسي المتردي
- غياب ثقافة المساءلة وآليات المحاسبة
- ضعف مؤسسات الدولة
- قلّة فعالية المجتمع المدني
- الفقر والوضع الإقتصادي

## أطر ومستويات التقييم

إن أية محاولة للعمل بجديّة على محاربة الفساد، يجب أن تولي أهمية لجميع الأسباب والنتائج المتصلة بتفشي الفساد وعليها أن تعمل على معالجة كل منها بشكل متكامل وغير مجتزأ. وبهدف الوصول إلى خطة عمل وإقتراحات للجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة، ستركز هذه الورقة على تقييم ثلاثة عناصر: التشريعات والقوانين، والإدارة العامة، ومشاركة المجتمع المدني، ثم ستدرس انعكاسها على المستويات الثلاثة التالية: جودة التعليم، وفعالية الإدارة العامة، وآليات المحاسبة.

« الفساد موجود في مختلف بلدان العالم، إنما في لبنان يوجد قهر يجب التخلّص منه » د.نمر فريجة

العناصر/المستويات	جودة التعليم	فعالية الإدارة	آليات المحاسبة
التشريعات والقوانين	تقييم التشريعات والقوانين المتوفرة او غير المتوفرة وتأثيرها على المستويات الثلاثة		
الإدارة العامة	تقييم التنظيم والممارسات الإدارية وتأثيرها على المستويات الثلاثة		
مشاركة المجتمع المدني	تقييم العلاقة مع المجتمع المدني والتواصل معه وتأثيرها على المستويات الثلاثة		

إن اختيار العناصر الثلاثة أتي بناء على الأدوار الثلاثة الأساسية المنوطة باللجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة، في حين جاء إختيار المستويات الثلاثة بناءً على الأولويات الثلاث المتأثرة بالفساد في القطاع التربوي. إنطلاقاً من هذه الشبكة، ستقترح هذه الورقة سلّة من التوصيات على كافة المستويات التي تمّ تقييمها، لتكون بمثابة مسودة عمل برسم لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة.

إعتمدت منهجية هذا التقرير على مراجعة أكبر عدد من الدراسات والمراجع حول قطاع التربية في لبنان وسبل محاربة الفساد، فضلاً عن أفضل الممارسات في العالم، بالإضافة إلى القيام بعشر مقابلات مع أخصائيين وصانعي قرار حاليين وسابقين وتنظيم مجموعتي تركيز مع عشرة ممثلين عن منظمات محلية ودولية.

# ٦. تقييم عناصر ومستويات الفساد في القطاع التربوي

يطال الفساد كافة مستويات القطاع التربوي، من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ومن دور الحضنة مروراً بالمدارس إلى الجامعات. وبالرغم من صعوبة الحصول على معلومات من أجل القيام بدراسة تحدّد درجة انتشار الفساد في القطاع التربوي، فإن هناك شبه إجماع لدى كل من قابل فريق البحث بأن الفساد يطال كافة المستويات الإدارية، العليا والمحلية، وينعكس سلباً على جودة التعليم وفعالية الإدارة العامة ويسبب إنعدام آليات المحاسبة.

تبرهن الدراسات أن كلفة الفساد في القطاع التربوي لا تقتصر على القطاع نفسه فحسب، ولكنها تنعكس على الإقتصاد لعدم توفير المعارف والمهارات اللازمة للطلاب لدخول سوق العمل، كما تنعكس اجتماعياً حيث يساهم الفساد التربوي في زيادة نسب الفقر والانحراف والجريمة، وتنعكس سياسياً حيث ينقص التلاميذ والطلاب الوعي الديمقراطي وقيم المواطنة ليحلّ مكانها التطرف الطائفي والنزاعات المناطقيّة.

وتكمن المشكلة الأخطر بأن الفساد أصبح يشكل جزءاً أساسياً من بيئة التعليم، فيتعلم التلميذ والطالب طرق الفساد منذ صغره من أساتذته وأهله ومجتمعه، فينسخها في المستقبل وتصبح هذه الممارسات مقبولة ومعممة اجتماعياً.

خلال تقييم الفساد في القطاع التربوي في لبنان مع المشاركين في البحث:

- ١٠/١٠ قالوا أن التعليم في لبنان يتراجع.
- ١٠/١ فقط تحدّثوا عن محاسبة فعلية لحالة فساد.
- ١٠/١٠ نَسَبوا الفساد إلى تدخل السياسية بالقطاع التربوي.
- ١٠/٨ تكلموا عن ضرورة إستحداث قوانين جديدة.
- ١٠/١٠ تكلموا عن ضعف الموارد البشرية جزّاء وقف التوظيف وعدم تجديد الكادر البشري.
- ١٠/٨ قالوا أن للمنظمات الدولية دور في تفشي الفساد لأن لديها ميزانية لتصرف، وبالتالي فإنها تغض النظر عن بعض الممارسات أو حتى تتواطئ وتساهم في تفشي الفساد.
- ١٠/٨ لا يتأملون بأي إصلاح.
- ١٠/٩ لا يثقون بالهيئات الرقابية.
- ١٠/١٠ يعتبرون أن الفوضى في الترخيص للجامعات الخاصة تؤدي إلى تدهور جودة التعليم.
- ١٠/٨ يعتبرون الجامعات الخاصة مصدر ربح لأصحابها على حساب الطلاب.

إستناداً إلى الإجماعات المركزة والمقابلات التي أجريت بهدف إعداد هذا التقرير فضلاً عن الدراسات المختلفة التي تمّ جمعها ومراجعتها، من الممكن إعتبار المهام التالية في القطاع التربوي الأكثر عرضة للممارسات الفاسدة، ما ينعكس على جودة التعليم وفعالية الإدارة وآليات المحاسبة الداخلية.

مستويات الإنعكاس	نوع الفساد	أعمال القطاع التربوي
جودة التعليم فعالية الإدارة آليات المحاسبة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• يتقاضى عدد من الأساتذة رواتب دون أن يداوموا في مراكز عملهم أو يتغيّبون بشكل متكرر.</li> <li>• يحرض عدد من الأساتذة التلاميذ والطلاب سياسياً وطائفيًا خلال الحصص الصفية، إنطلاقاً من ميولهم وحسب موقع المدرسة أو الجامعة جغرافياً.</li> <li>• يستغل بعض الأساتذة الطلبة من أجل إعطائهم دروساً خصوصية لتقاضي أجر إضافي.</li> </ul>	أداء الأساتذة في المؤسسات التربوية
جودة التعليم فعالية الإدارة آليات المحاسبة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• هناك عدد كبير من المدراء والأساتذة غير الكفوئين أو المؤهلين للتعليم وقد تمّ توظيفهم بالملاك من خلال «واسطة سياسية».</li> <li>• يتمّ التعاقد مع أساتذة خارج الملاك دون مراعاة معايير الكفاءة أو الحاجة بناءً على عدد التلامذة والطلبة بل بحسب الزبائنية السياسية.</li> <li>• تخضع الترقيات للمعايير الطائفية والمحاصصة السياسية بدلاً من الكفاءة والخبرة والأداء.</li> </ul>	التوظيف والترقيات وأداء الإدارة
جودة التعليم آليات المحاسبة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• في الكثير من الأحيان، يتمّ تلميز المشاريع لموردين حسب انتماءاتهم السياسية والطائفية ولتقديمهم رشاوى.</li> <li>• ليس هناك شفافية في إختيار الموردين، وليس هناك إحترام للقوانين ودفاتر الشروط.</li> <li>• لا يوجد مراقبة لمدى تطابق ما يقدمه الموردون مع دفتر الشروط.</li> </ul>	المناقصات والمشتريات وتوزيعها
جودة التعليم	<ul style="list-style-type: none"> <li>• يحصل بعض الطلبة على شهاداتهم العامة أو علاماتهم في الصفوف الثانوية بسبب الدعم السياسي لهم أو لدفعهم رشاوى.</li> <li>• هناك حالات موثقة من تلاعب في بعض علامات الشهادات العامة بحسب المناطق والضغوطات السياسية.</li> <li>• يتمّ تسريب المسابقات لبعض التلامذة بحسب الضغوطات السياسية.</li> </ul>	التقدم لنيل الشهادات العامة والحصول عليها
آليات المحاسبة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• يتمّ إختيار بناء أو ترميم المدارس حسب الزبائنية السياسية وليس على أساس الأولوية.</li> <li>• يتمّ تشييد مدارس في مناطق لكسب التأييد السياسي، وليس على أساس الحاجة وعدد الطلبة.</li> <li>• لا تخضع تلميحات مشاريع بناء وترميم المدارس لشروط السلامة العامة ومعايير الجودة، بل توزع المقاولات حسب الإنتماء الطائفي والمحسوبيّة السياسية.</li> </ul>	بناء وترميم أبنية المدارس
جودة التعليم آليات المحاسبة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• توزع الرخص للمدارس والجامعات الخاصة حسب المحسوبيات السياسية والرشاوى المالية.</li> <li>• لا تخضع المدارس والجامعات الخاصة لأي رقابة على جودة عملها.</li> <li>• تقوم بعض المدارس والجامعات الخاصة بتزوير الشهادات وتستغل الطلبة بجعلهم يدفعون أقساط عالية دون تقديم خدمة تعليمية متساوية.</li> </ul>	توزيع رخص للمدارس والجامعات الخاصة وجودة تعليمها

في القسم التالي من الورقة، سيتمّ تقييم العناصر الثلاثة وانعكاسها على المستويات المختلفة، ووضع بعض المقترحات الخاصة والعامة التي من شأنها دعم اللجنة النيابية للتربية والتعليم والثقافة من أجل معالجة الفساد في القطاع التربوي.

## تقييم العنصر الأول - التشريعات والقوانين

إن الدور الأول للمجلس النيابي واللجنة النيابية للتربية الوطنية والتعليم العالي والثقافة هو إيجاد الحلول للمشاكل العامة، وغالباً ما تكون أدوات هذا الحل التشريع وسن القوانين. ولكن المجلس النيابي الحالي، الذي مدد لنفسه في حزيران الماضي، لم يكن فعالاً في أداء هذا الدور وقد تمّ تعليق العمل فيه لفترات طويلة، علماً بأنّ تمديده لولايته أمرٌ مخالف للمبادئ الديمقراطية. فعلى سبيل المثال، هناك أكثر من ٣٠٠ مشروع وإقتراح قانون غير منجز في أدراج البرلمان؛ كما يعاني القطاع التربوي، كغيره من القطاعات العامة، نقصاً في التشريعات من جهة وفي عدم تحديث القوانين المهترئة من جهة أخرى. إن التأثير السلبي لمجلس النواب لا ينعكس فقط على عدم فعاليته وقلة إنتاجيته، ولكنه يساهم مباشرة في نفسي الفساد من خلال الضغط على الوزارات والإدارات العامة للحصول على خدمات خاصة وسياسية خارجة عن القانون.

المستويات / العنصر	التشريعات والقوانين
جودة التعليم	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم إقرار قانون الجودة في التعليم وإنشاء الهيئة العليا لضمان جودة التعليم</li> <li>• عدم إقرار الإستراتيجية الوطنية للتربية بعد التصويت عليها من قبل مجلس الوزراء سنة ٢٠١٠، من أجل توفير خطة إصلاحية طويلة الأمد</li> <li>• عدم إقرار قانون واضح ينظم الجامعات الخاصة والمعايير المطلوبة للحصول على الرخص وآليات الرقابة عليها</li> <li>• عدم إقرار قانون لتطوير المناهج التربوية بما يتجاوب مع متطلبات العصر</li> </ul>
فعالية الإدارة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم إقرار قانون اللامركزية الإدارية، ما يترك القطاع التربوي خاضعاً لبيروقراطية عالية في وزارة التربية والتعليم العالي</li> <li>• لم يتمّ تحديث قانون الموظفين في القطاع العام منذ العام ١٩٥٩ ولا قانون العقوبات منذ العام ١٩٤٣.</li> <li>• لم يتمّ إقرار الموازنة منذ سنة ٢٠٠٥ حتى الآن، وتخضع الموازنة منذ ذلك الحين إلى قاعدة الإثني عشرية.</li> <li>• يعود قانون الجامعة اللبنانية إلى العام ١٩٧٥، وهو لا يراعي التطورات التربوية والتكنولوجية وتغير حاجات المجتمع المحلي والدولي.</li> <li>• عدم تبني قانون إعادة هيكلة وزارة التربية، ما يوضح الصلاحيات والوظائف المطلوبة لتطوير القطاع التربوي</li> </ul>
آليات المحاسبة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم إقرار قانون الحق في الحصول على المعلومات لتحقيق الشفافية في القطاع التربوي</li> <li>• عدم إقرار قانون لحماية كاشفي الفساد</li> <li>• وجود قانون إنتخابات على أساس أكثرّي يوزع المقاعد على الطوائف، لا يسمح بمحاسبة النواب ويمكن توقع نتائجه سلفاً</li> <li>• عدم إقرار قوانين لإصلاح الأجهزة الرقابية: ديوان المحاسبة، مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، والتفتيش التربوي، والمجلس التأديبي إلخ</li> <li>• عدم إقرار قوانين لإصلاح النظام القضائي بما يحرره من التأثير السياسي ويسمح له بإستقلالية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية</li> <li>• عدم إصدار مراسيم تطبيقية لقانون وسيط الجمهورية الصادر سنة ٢٠٠١</li> </ul>

## تقييم الإطار الثاني - أداء الإدارة العامة

إن الدور الثاني للمجلس النيابي ولجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والثقافة هو مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية، وتحديدًا وزارة التربية والتعليم العالي والإدارة العامة، على سوء أدائها وإستغلالها للسلطة وإستخدام الموارد العامة لمصالح سياسية أو شخصية. ولكن إنطلاقاً من أن النظام الذي يحكم القطاع العام في لبنان هو نظام طائفي مبني على المحاصصة الطائفية، تتجذر ممارسات الزبائنية والمحسوبية والواسطة السياسية والطائفية والعائلية في أداء الإدارة العامة.

المستويات العنصر	الإدارة العامة
جودة التعليم	<ul style="list-style-type: none"> <li>• توظيف عدد من الأساتذة حسب المحاصصة السياسية والطائفية دون إتمام شهاداتهم الجامعية أو إختصاصهم، وليس على أساس معايير الكفاءة</li> <li>• إستغلال بعض الأساتذة لنفوذهم السياسي من أجل نقل أساتذة من مدرسة إلى أخرى أو رفض تسجيل طلاب</li> <li>• الترويج لجهات سياسية وطائفية خلال الحصص الدراسية في المدرسة أو الجامعة</li> <li>• تضارب في الصلاحيات وتجاذب سياسي بين وزارة التربية والتعليم العالي والمركز التربوي للبحوث والإنماء حول مسؤولية تطوير المناهج</li> <li>• عدم إنجاز مهمة تحديث المناهج التربوية وإستخدام كتب لا تلبي متطلبات العصر، بسبب الخلافات السياسية أو التعطيل من قبل بعض العاملين ذويالنفوذ السياسي</li> <li>• عدم الفعالية في التنفيذ وهدر الأموال المخصصة لمشاريع يتمّ تنفيذها مع جهات مانحة دولية</li> <li>• عدم توفر غرف كمبيوتر مزودة بخدمة الإنترنت في أكثر من 70٪ من المدارس واختفاء المعدات في بعض المدارس</li> <li>• إقفال دار المعلمين عام 2000، ما أدّى إلى غياب الإعداد التخصصي وتجهيز الطاقم التعليمي</li> </ul>
فعالية الإدارة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم إعتداد معايير الكفاءة في الترقيات، بل الزبائنية السياسية والمحاصصة الطائفية</li> <li>• إيقاف التوظيف بقرار عام 2004 واستبداله بالتعاقد مع الأساتذة من أجل التوظيف السياسي البحت، ودون احترام معايير الكفاءة والحاجة في المناطق</li> <li>• عدم وضوح الصلاحيات بين وزارة التربية والتعليم العالي والمركز التربوي للبحوث والإنماء واستمرار الصراع على الصلاحيات</li> <li>• معالجة قلة الكفاءة داخل الوزارة بمستشارين يتمتعون بصلاحيات عالية في الوزارة وينقص الكثير منهم الكفاءة وقد تمّ توظيفهم إرضاءً للزبائنية السياسية</li> <li>• سلم الرتب والرواتب لم يتمّ تصحيحه منذ العام 1996 ما يترك العاملين في القطاع العام في ظروف معيشية صعبة ويشجع الممارسات الفاسدة</li> <li>• اللجوء الى التعاقد في الجامعة اللبنانية دون الأخذ بالمعايير الأساسية التي يجب أن تتوفر في الاساتذة ودون مراعاة الحاجة لهم، ما يخلق فائضاً في الموارد البشرية في بعض الفروع</li> <li>• مشتريات ومستلزمات وبدل إيجارات الوزارة والمدارس والجامعات توزع حسب المحسوبيات السياسية والطائفية</li> </ul>

	الإدارة العامة	المستويات /العنصر
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• دعم المدارس شبه المجانية وتأمين الموازنات لها يتم حسب الزبائنية السياسية والمحسوبيات الطائفية دون رقابة فعلية على جودة عملها</li> <li>• لم يتمّ مكنة الوزارة والإدارة العامة ولا تزال كافة المعاملات الإدارية تعتمد على الأوراق، ما يعزز البيروقراطية ومحاولات الفساد خلال إنجاز المعاملات</li> </ul>	
<p>«من أجل تحسين ظروف الموظفين يجب تعزيز إنتماء الموظف إلى المؤسسة وتفعيل وإعادة مجلس الأخصائيين وذلك من خلال إيجاد المؤهلات و إعادة هيكلة الوزارة. بالإضافة إلى إيجاد نظام تقييم للأداء مبني على معايير موضوعية ومرتبطة بسلة حوافز وإجراءات عقابية من أجل توظيف ومعاينة أصحاب الإختصاص من غير تدخل السياسيين.» موظفة سابقة في المركز التربوي للبحوث والإنماء.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• غياب رقابة المديرية العامة ومدراء المصالح والأقسام لأداء الموظفين ومدراء المدارس والأساتذة</li> <li>• لا يوجد نظام تقييم للأداء، يكون مبنياً على معايير موضوعية ومرتبطة بسلة حوافز وإجراءات عقابية في حال إثبات سوء الأداء</li> <li>• التمويل الخارجي لا يخضع للرقابة المالية ويساهم بشكل مباشر في تعزيز الفساد في القطاع التربوي، ولو من خلال غض النظر عن هذه الممارسات</li> <li>• عدم تعيين مجلس الجامعة منذ عشر سنوات مما سمح بتدخل السياسة في القرارات وتعيين الأساتذة والمتقاعدين والعمداء والمدراء في الكليات مما أضعف الجامعة و الثقة بها</li> <li>• التفتيش التربوي ينقصه الموظفين ويختصر دوره بالتأكد من حضور الموظفين إلى أماكن عملهم بغض النظر عن أدائهم</li> <li>• لا ثقة القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة وهما معطلان ويخضعان للمحسوبيّة السياسية والطائفية</li> <li>• ليس لمجلس النواب كادر بشري يسمح له بمتابعة دقيقة لأداء الوزارة وبالتالي مساءلتها عند الحاجة</li> <li>• هناك نقص في القدرات البشرية وصلاحيات ديوان المحاسبة، بما يتركّ صرف الموازنة دون رقابة</li> <li>• العديد من الحالات التي قامت بأعمال فاسدة أو غير قانونية فلتت من العقاب بسبب الغطاء السياسي</li> </ul>	<p><b>آليات المحاسبة</b></p>

## تقييم الإطار الثالث - إشراك المجتمع المدني

أما الدور الثالث لمجلس النواب، وتحديدًا للجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والثقافة، فهو التواصل والمشورة والتجاوب مع المواطنين والمجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص وكافة الجهات المعنية، من أجل تمثيلها بشكل أفضل في المجلس النيابي. لقد تطور مفهوم التشريع خلال العقود الأخيرة فأصبح الحوار والتشارك في الآراء جزءاً لا يتجزأ من عملية صناعة السياسات العامة وسنّ القوانين، إذ يشكل التفاعل بين النائب والمواطن في كافة مراحل التشريع معياراً أساسياً لسلامة النظام الديمقراطي.

المستويات العنصر	إشراك المجتمع المدني
جودة التعليم	<ul style="list-style-type: none"> <li>• لا تستخدم لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة المعارف والدراسات والمعلومات المتوفرة لدى مؤسسات المجتمع المدني بشكل كافٍ من أجل تحسين جودة التعليم.</li> <li>• لا يتم تنظيم جلسات إستماع لمشاريع وطروحات وممارسات ناجحة لدى المجتمع المدني والخبراء والأكاديميين لتطوير القطاع التربوي.</li> <li>• لا يوجد نص قانوني يفرض على النواب إشراك المجتمع المدني والجهات المعنية خلال العملية التشريعية.</li> </ul>
فعالية الإدارة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• لا يتم استخدام المجتمع المدني للقيام بالأبحاث والدراسات من أجل تحسين أداء الوزارة والقطاع.</li> <li>• لدى المجتمع المدني العديد من البرامج التربوية الناجحة في مجال الريادة والمواطنة والتطوع والخدمة العامة بالإضافة إلى برامج لذوي الحاجات الخاصة التي لا يتم التعلم منها أو استثمارها من أجل تحسين القطاع.</li> <li>• إن لجان الأهل غير مفعلة وعلاقة المدرسة بالمجتمع المحلي والبلديات ضعيفة.</li> </ul>
آليات المحاسبة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• لا يزال المجتمع اللبناني غير مدرك لحقوقه ودوره في محاربة الفساد ومسؤوليته في مساءلة ومحاسبة الفاسدين، بل أنه متورط في تفشي الفساد في الكثير من الأحيان.</li> <li>• تركز الجمعيات المدنية على توفير الخدمة التربوية دون الإهتمام بتوثيقها والعمل من أجل تبنيها من قبل مجلس النواب والسلطة التنفيذية.</li> <li>• هناك إنعدام للثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة وخاصة القضاء والهيئات الرقابية، إذ يساهم المواطن بتهميش هذه المؤسسات من خلال إستبدالها بالواسطة السياسية.</li> <li>• لا ينشر مجلس النواب نتائج تصويت النواب لتعزيز شفافية العملية التشريعية وفرص مساءلة المواطنين للمجلس النيابي.</li> <li>• إن اجتماعات المجلس النيابي غير متفوحة ولا يمكن معرفة جدول أعمالها مسبقاً أو الإطلاع على المشاورات داخل اللجان من أجل تحسين أدائها ومحاسبة النواب على أساسها.</li> </ul>

## ٧. التوصيات وفرص من أجل معالجة الفساد

أثبت البحث أن الجميع معني بمعالجة الفساد في القطاع التربوي، وأن جميع المعنيين يجدون ضرورة ملحة لوضع الخطوات اللازمة من أجل تفاذي أزمة تربوية على مستوى الجودة والإدارة والمحاسبة، ولكن ينقص الأطراف السياسية والنواب تحديداً الإرادة السياسية للقيام بهذه الخطوات. تقف في وجه هذه الحاجة عدّة عراقيل منها ما يمكن تجاوزه خلال فترة قصيرة، ومنها ما يتطلب جهداً طويلاً الأمد. ونظراً لأن لبنان وقّع على العديد من المعاهدات الدولية التي تعنى بمحاربة الفساد، لا سيما إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لا بد للسلطات المعنية وفي مقدمتها اللجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة أن تأخذ التوصيات التالية وتباشر العمل بجديّة من أجل النهوض بالقطاع التربوي.

### تشريعات وقوانين من أجل قاعدة تشريعية تعالج الفساد بشكل عام

١. إقرار قانون الحق بالوصول إلى المعلومات لتعزيز شفافية الدولة اللبنانية بما فيها وزارة التربية،
٢. إقرار قانون حماية كاشفي الفساد من أجل تشجيع العاملين في القطاع العام لكشف حالات الفساد والمسؤولين عنها،
٣. دراسة وإقرار قانون اللامركزية الإدارية للتخفيف من البيروقراطية ونقل مجموعة من صلاحيات الوزارة إلى مجالس محلية لديها القدرة والمصلحة المباشرة في تحسين أداء المدارس والجامعات محلياً،
٤. إقرار قانون إنتخابي نسبي خارج القيد الطائفي لا يسمح بمعرفة نتائج الإنتخابات سلفاً ويعزز مبدأ مساءلة ومحاسبة النواب،
٥. دراسة وإقرار القوانين المنصوص عنها ضمن الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والضغط من أجل تنفيذها،
٦. دراسة وإقرار القوانين المنصوص عليها في الإستراتيجية الوطنية لتكنولوجيا المعلومات من أجل مكنتة الوزارات وتحديث الأنظمة المعلوماتية في القطاع التربوي لتخفيف الهدر وتحسين التواصل داخل الوزارة ومع المواطنين.

مثال من العالم... في فنلندا يوظف المعلمون المحتملون، ثم يتم اختيارهم بطريقة تنافسية من مجموعة من خريجي الجامعات. ويتم قبول ١٥ في المئة فقط من أولئك الذين يتقدّمون بالطلبات ليخضعوا لبرنامج مجاني لإعداد المعلمين على مستوى الدراسات العليا لمدة ثلاث سنوات.

### تشريعات وقوانين لتفعيل الإدارة العامة في وزارة التربية والتعليم العالي

٧. تحديث وإقرار قانون تنظيم التعليم العالي الذي لم يتم تحديثه منذ العام ١٩٦٧ من أجل مواكبة العصر،
٨. مراجعة وإقرار قانون هيكلية وزارة التربية والتعليم العالي، بما فيها العلاقة بين الوزارة والمركز التربوي للبحوث والإنماء،
٩. دراسة وإقرار مشروع قانون إنشاء الهيئة اللبنانية لضمان الجودة في التعليم العالي ليكون لها الصلاحيات في الرقابة والتأثير على جودة التعليم،
١٠. مراجعة وتحديث قانون التوظيف في القطاع العام بما فيه دور مجلس الخدمة المدنية،
١١. دراسة وإقرار موازنة القطاع التربوي بحسب عدد التلاميذ والطلاب وكلفة كل منهم مع التأكد ألا تؤكّل معظم الميزانية العامة بهدف التوظيف السياسي،
١٢. دراسة وإقرار سلسلة رتب ورواتب حديثة تحسن الأجور والمخصصات الممنوحة للعاملين في القطاع العام.

مثال من العالم... في نيجيريا، تملك هيئة مكافحة الفساد مكاتب في الوزارات، بما في ذلك وزارة التعليم، مع كامل الحقوق لتكون حاضرة في لقاءات عمل الوزارة وعرض الوثائق.

### تشريعات وقوانين لتفعيل آليات المساءلة والمحاسبة

١٣. إعادة تفعيل قانون وسيط الجمهورية الصادر سنة ٢٠٠٥ والضغط من أجل إصدار المراسيم التطبيقية له،
١٤. إقرار قانون إنشاء الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد الذي طرحه النائب روبر غانم عام ٢٠٠٧ وهي الهيئة المسؤولة عن تجميع الشكاوى والتحقيق بها ومتابعة ومحاسبة المعنيين،
١٥. مراجعة القانون المنظم لعمل التفتيش المركزي والتفتيش التربوي وتغيير نطاق عمل الموظفين وصلاحياتهم وتقييم مدى إستقلاليتهم،

١٦. تحديث قوانين الهيئات الرقابية، مثل ديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والهيئة العليا للتأديب، من أجل إعطائها السلطة اللازمة لرفع الحصانة عن الموظفين وتمكينها من إنزال العقوبات بهم.

مثال من العالم... في ألبانيا، إتبعوا مفهوم التمويل بحسب عدد الطلاب وأثبتت التجربة أن هذه الممارسة توفّر من المال العام.

## مسألة وزارة التربية والتعليم العالي

١٧. مساءلة الوزارة لعدم تأليف مجلس إدارة الجامعة اللبنانية وحماية إستقلاليتها في العمل والتدخل السياسي الحاصل في إدارتها،
١٨. مساءلة الوزارة لإعادة التوظيف في القطاع التربوي حسب معايير الكفاءة الموضوعة سلفاً بناء على دراسة محددة لحاجاتها، ومعالجة حالة المتعاقدين،
١٩. مساءلة الوزارة حول عدم مكننة مركزها ودمج تكنولوجيا المعلومات ضمن أعمالها للتخفيف من التكاليف الإدارية وتحسين فعاليتها وتعزيز شفافيته،
٢٠. مساءلة الوزارة من أجل تقييم الجامعات المرخصة حسب معايير الجودة وأخذ التدابير اللازمة بحق كل منها،
٢١. مساءلة الوزارة لاستكمال إعادة هيكلة المناهج التربوية وأهدافها وإستخدام الأساليب الحديثة وإعادة تفعيل لجنة الموافقة على المناهج،
٢٢. مساءلة الوزارة لتطوير نظام تقييم أداء الموظفين وتقديم المحفزات لهم لإستلحاق الأدوات الحديثة في الإدارة العامة،
٢٣. مساءلة الوزارة حول مدى إحترام أسس وأنظمة المناقصات ودفاتر الشروط.

مثال من العالم... هونغ كونغ أنشأت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد عام ١٩٧٣ وتلقى بين ٢٠ ألف و٣٠ ألف بلاغاً سنوياً.

## مبادرات لإشراك المجتمع المدني

٢٤. مسح القدرات المتوفرة في الجمعيات المدنية والجامعات ومراكز البحوث العاملة في مجال التربية والتشارك معها من أجل الإستفادة منها،
٢٥. إشراك لجان الأهل بتقييم العاملين في القطاع التربوي واستقبالهم في أعمال اللجنة النيابية لمعرفة حاجاتهم وأولوياتهم،
٢٦. إنشاء مقرّ دائم للمجتمع المدني داخل مجلس النواب يسهل على النواب التواصل والتشاور المستمر مع المجتمع المدني والجهات المعنية،
٢٧. إدخال مواد مكملة للمناهج عن مكافحة الفساد ضمن الأنشطة الصفية أو غير الصفية والعمل مع المجتمع المدني من أجل تطبيقها،
٢٨. إنشاء لجان رقابية من المجتمع المدني للإشراف على تنفيذ المشاريع الممولة من الجهات المانحة.

مثال من العالم... مثل غامبيا، سيراليون أيضاً قامت بتطوير ميثاق لقواعد السلوك داخل قطاع التعليم مع مدخلات قوية من نقابات المعلمين ولجان الأهل والمنظمات غير الحكومية.

## تغيير في ممارسات النواب السياسية

٢٩. عدم تدخل النواب وأحزابهم في الضغط على وزارة التربية والإدارات العامة من أجل تمرير مصالحهم الطائفية والسياسية،
٣٠. إنشاء لجنة مختلطة لتقصي الحقائق من نواب وخبراء لتحديد المسؤوليات في الفساد الحاصل في القطاع التربوي ورفعها للجهات القضائية المختصة،
٣١. تزويد اللجنة النيابية بفريق من الأخصائيين والباحثين لمساعدة اللجنة على إتخاذ قرارات مبنية على البحث،
٣٢. إحالة اللجنة حالات الفساد للجهات الرقابية والقضائية المختصة ليقوم القضاء بمحاسبة من يثبت تورطه بالفساد.

مثال من العالم... ألمانيا، على سبيل المثال، أنشأت مركزاً للأبحاث لديه ٨٥ موظف يعملون من أجل إيجاد وتوثيق المعلومات للنواب؛ وكذلك أستراليا لديها مركز أبحاث ذو حجم مماثل تحت تصرف البرلمان.

## ٨. منهجية الدراسة

قامت هذه الدراسة بتحليل واقع قطاع التربية والتعليم في لبنان والأسباب المباشرة وغير المباشرة في تفشي الفساد، بهدف تحديد الثغرات على مستوى القانون والإدارة والمحاسبة مقارنةً بالمعايير الدولية وما نصت عليه المعاهدات الدولية. وسمحت المنهجية المتبعة في هذا التحليل بوضع خطوات مستقبلية بناء على خصائص الوضع اللبناني والمعايير الدولية. وقد ركّزت هذه الدراسة على القطاعات التالية:

- قطاع التعليم الإبتدائي والمتوسط (العام والخاص)
- قطاع التعليم الثانوي والجامعي (العام والخاص)
- وزارة التربية والتعليم العالي
- المركز التربوي للبحوث والإنماء
- اللجنة النيابية للتربية الوطنية والتعليم العالي والثقافة

**يتضمن الإطار القانوني:** المعاهدات الدولية الموقعة من قبل لبنان، والقوانين المرعية الاجراء لقطاع التعليم، والمراسيم التطبيقية، والمواثيق والقوانين الدولية.

**يتضمن الإطار التنظيمي والاداري:** دور الإدارة العامة والمركز التربوي للبحوث والإنماء، العلاقة بين الوزارة ومؤسسات التعليم، التوظيف داخل القطاع، تنظيم الجامعة اللبنانية، وإعداد المناهج التربوية.

**يتضمن إطار المحاسبة:** آليات الرقابة والمحاسبة الإدارية الداخلية وتجاه المؤسسات التربوية، دور التفتيش التربوي، المؤسسات الرقابية، وآليات المحاسبة القانونية.

**وقد سمحت هذه المنهجية إلى التوصل إلى المخرجات التالية:**

**أولاً: مقارنة حول واقع قطاع التعليم في لبنان وأسباب الفساد من حيث القانون والإدارة العامة وآليات المحاسبة؛**

**ثانياً: تحليل الثغرات ومقاربتها مع ما تنص عليه المعاهدات والمواثيق الدولية والإستراتيجية الوطنية للتربية في لبنان؛**

**ثالثاً: تقييم الفساد في العناصر الأساسية للقطاع التربوي والمستويات التي ينعكس عليها من خلال المعلومات التي تمّ جمعها من البحث الميداني ومن الدراسات المتوفرة؛**

**رابعاً: إقتراح إصلاحات تشريعية وإدارية وآليات رقابية من شأنها إصلاح القطاع التربوي ومعالجة أسباب الفساد فيه؛**

**خامساً: تقديم خطة عامة لتطوير الإطار القانوني والإداري والمحاسبة الفعلية داخل القطاع التربوي من أجل تطويره.**

**وإعتمدت الدراسة على ستة مصادر رئيسة للمعلومات:**

- مقابلات أجريت مع ٧ موظفين سابقين في كل من وزارة التربية والمركز التربوي للبحوث والإنماء؛
- مجموعتي تركيز تتألفان من منظمات المجتمع المدني ومنظمات دولية تعمل على تطوير القطاع التربوي في لبنان؛
- دراسات وأبحاث وتقارير حول القطاع التربوي في لبنان وحالات وممارسات ناجحة ودروس مستفادة من حول العالم؛
- القوانين و المراسيم المعمول بها داخل القطاع بالإضافة إلى الإستراتيجية الوطنية للتربية؛
- النظام الداخلي لروضات الأطفال والنظام الداخلي للمدارس الثانوية الرسمية؛
- مصادر قانونية ثانوية، وتشمل القوانين الوطنية والمعاهدات والإتفاقيات الدولية؛
- مقابلات مع بعض أعضاء اللجنة النيابية للتربية والتعليم العالي والثقافة، بهدف تحديد مواقف ووجهات نظر النواب بشأن معالجة الفساد في القطاع التربوي.

## تحديات البحث

على الرغم من الجهود الرسمية وغير الرسمية للتواصل مع مختلف المعنيين في القطاع التربوي، إلا أن بعض التحديات واجهت البحث، ومن الممكن من خلال معالجتها القيام بخطوات إضافية بهدف تحسين هذه الدراسة:

- **تحسين مستوى التمثيل المشارك في الدراسة:** من خلال إستكمال التقييم مع الوزير الحالي، والمدير العام لوزارة التربية والتعليم العالي، ورئيسة المركز التربوي للبحوث والإنماء، وبعض ممثلي الهيئات الرقابية.
- **توسيع الجدول الزمني للدراسة:** إذ لم تكن عشرة أسابيع كافية لإتمام المنهجية المتعبة وخطوات خطة العمل والتأكد من صحة المعلومات التي جمعت.
- **تركيز البحث:** بسبب طبيعة القطاع التربوي في لبنان والمتشعب بين رسمي وخاص، ما قبل الجامعي والجامعي، والتقني. ولم يتسنى للفريق الباحث الغوص في كل المحاور بسبب ضيق الوقت ودقة المعلومات.

## ٩. شكر وتقدير

لم يكن ليكون هذا البحث ممكنا دون دعم ومساهمة الأفراد والكيانات الرئيسية التي وافقت على تبادل معلومات قيمة لهذه الدراسة وتسهيل الحصول على وثائق مهمة.

أولاً، نشكر السيدة فاطمة فخر الدين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتسليط الضوء على أهمية محاربة الفساد في القطاع التربوي ورعايتها لهذه الدراسة.

وقد أغنت المقابلات التي أجريت بهدف إعداد هذه الدراسة من الأفكار الواردة فيها، لا سيما تلك التي أجريت على سبيل المثال لا الحصر مع:

١. الدكتور خالد قباني
٢. الدكتور نمر فريحة
٣. سعادة النائب الدكتور فريد الخازن
٤. سعادة النائب الدكتور علي قياض
٥. الأستاذ أكرم حسن
٦. سعادة النائب الأستاذ جوزيف المعلوف
٧. الأستاذ سعيد بالكشلا
٨. موظفون وموظفات قدامى في وزارة التربية والتعليم العالي والمركز التربوي للبحوث والإنماء
٩. الدكتور عدنان الأمين

ونشكر أيضاً المنظمات المحلية والدولية التي شاركت في الدراسة من خلال توفير المعلومات والدراسات أو من خلال المشاركة في مجموعات التركيز:

١. نسمة
٢. شمعة
٣. AieServe
٤. The Little Engineer
٥. LAES
٦. YEF
٧. EduChange
٨. LIFT

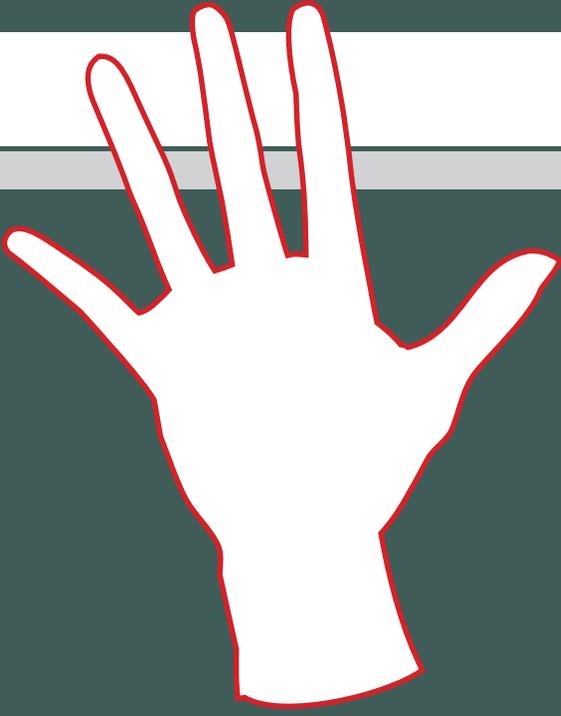
وأخيراً نتقدم بالشكر للخبراء في مؤسسة بيوند للإصلاح والتنمية الذين ساهموا بتصميم وصياغة هذه الدراسة وهم:

١. أمل حميد
٢. جيلبير ضومط
٣. نزار حسن

## ١٠. المراجع

- ١ مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٢. منظمة الشفافية الدولية <http://www.transparency.org/cpi2012/results>
- ٢ الجمهورية اللبنانية، وزارة التربية والتعليم العالي، «جودة التعليم من أجل التنمية: خطة تطوير التعليم العام ما قبل الثانوي (٢٠١٠-٢٠١٥)». آذار ٢٠١٠.
- ٣ أنظر المرجع أعلاه
- ٤ أنظر المرجع أعلاه.
- ٥ المركز التربوي للبحوث والإنماء «النشرة الإحصائية للعام الدراسي ٢٠١١-٢٠١٢».
- [http://www.crdp.org/crdp/Arabic/ar-statistics/STAT\\_AR/2011\\_2012/statistics20112012\\_Ar.htm](http://www.crdp.org/crdp/Arabic/ar-statistics/STAT_AR/2011_2012/statistics20112012_Ar.htm)
- ٦ نجوى يعقوب و لارا بدر، «التعليم في لبنان». إدارة الإحصاء المركزي العدد ٣، نيسان ٢٠١٣.
- ٧ تقرير البنك الدولي «الإنفاق العام على التربية (% من الناتج المحلي الإجمالي)» <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>
- ٨ تقرير البنك الدولي «إنجاز تنفيذ والنتائج» ٢٤ حزيران ٢٠١٠.
- ٩ الجمهورية اللبنانية وزارة التربية والتعليم العالي «عام من الجهد لتعليم أفضل، إنجازات عام ٢٠١٠» معالي الوزير حسن منيمنة.
- ١٠ أنظر المصدر أعلاه.
- ١١ المادة ١٠ من الدستور اللبناني.
- ١٢ الاتفاقية الدولية مكافحة التمييز في مجال التعليم اليونسكو ١٩٩٦ [http://www.unesco.org/education/pdf/DISCRI\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/DISCRI_E.PDF)
- ١٣ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إطار عمل دكاك حول التعليم للجميع <http://unesdoc.unesco.org/images/0012121147/0012111/e.pdf> 2000
- ١٤ الاتفاقية الدولية مكافحة التمييز في مجال التعليم اليونسكو ١٩٩٦ [http://www.unesco.org/education/pdf/DISCRI\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/DISCRI_E.PDF)
- ١٥ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 <http://www.un.org/en/documents/udhr/>
- ١٦ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/0850026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/0850026_E.pdf) 2004
- ١٧ خطة الإصلاح المالي والاقتصادي والاجتماعي مؤتمر باريس ٣ عام ٢٠٠٧. <http://www.lp.gov.lb/HtmlSecondary.aspx?id=8417>
- ١٨ الحق في التعليم <http://www.lp.gov.lb/HtmlSecondary.aspx?id=8417>
- ١٩ الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في لبنان وثيقة الرؤية [http://www.laes.org/\\_publications.php?lang=ar&id=61](http://www.laes.org/_publications.php?lang=ar&id=61)
- ٢٠ خطة جودة التعليم من أجل التنمية ٢٠١٠ - ٢٠١٥ <http://www.mehe.gov.lb/Templates/Internal.aspx?PostingId=20>
- ٢١ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي، «نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد» ٢٠٠٩.
- ٢٢ المثال مأخوذ من تقرير لمنظمة الأونيسكو، «الأخلاق والفساد في التعليم» جاك حلاق وميراي بواسن، مقررات ورشة عمل الخبراء من تنظيم IPE في باريس، ٢٨-٢٩ تشرين الثاني ٢٠٠١.
- ٢٣ أنظر المصدر أعلاه.
- ٢٤ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي، «نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد» ٢٠٠٩.
- ٢٥ المثال مأخوذ من تقرير صندوق الأمم المتحدة للتنمية، «مكافحة الفساد في القطاع التربوي: مناهج، أدوات، وأفضل الممارسات» ٢٠١١. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Anticorruption%20Methods%20and%20Tools%20in%20Education%20Lo%20Res.pdf>
- ٢٦ المثال مأخوذ من ليندا دارلينغ حمود، ماذا يمكننا أن نتعلم من إصلاح النظام المدرسي في فنلندا، ٢٠١٠. <http://www.nea.org/home/40991.htm>
- ٢٧ المثال مأخوذ من تقرير لمنظمة الأونيسكو، «الأخلاق والفساد في التعليم» جاك حلاق وميراي بواسن، مقررات ورشة عمل الخبراء من تنظيم IPE في ٢٨-٢٩ تشرين الثاني ٢٠٠١.
- ٢٨ أنظر المصدر أعلاه.
- ٢٩ المثال مأخوذ من تقرير صندوق الأمم المتحدة للتنمية، «مكافحة الفساد في القطاع التربوي: مناهج، أدوات، وأفضل الممارسات» ٢٠١١. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Anticorruption%20Methods%20and%20Tools%20in%20Education%20Lo%20Res.pdf>
- ٣٠ المثال مأخوذ من «تمكين البرلمان: تنمية قدرات البرلمانين والموظفين» [http://www.parliamentarystrengthening.org/committeesmodule/pdf/PARLIAMENTARY\\_COMMITTEES.pdf](http://www.parliamentarystrengthening.org/committeesmodule/pdf/PARLIAMENTARY_COMMITTEES.pdf)





# نحو معالجة الفساد في القطاع الصحي في لبنان دعم البرلمان ولجنة للصحة والعمل والشؤون الإجتماعية النيابية

«صحة المواطنين في خدمة الزبائية السياسية»

دراسة واقع ملحقه بتوصيات حول دور البرلمان واللجان النيابية  
في معالجة الفساد في القطاع الصحي في لبنان

مشروع وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب  
اعداد السيد نبيل حسن  
خبير في قضايا الصحة العامة  
شريك ومستشار لدى مؤسسة "بيوند للإصلاح والتنمية"



١. مقّمة: الصّحة بين الحق والسّعة
٢. مشاهدات عامّة: الصّحة في خدمة الزبائنية السياسية
٣. المعاهدات الدولية ومرتكزات الدولة اللبنانية من أجل معالجة الفساد في القطاع الصحي
٤. واقع القطاع الصحي في لبنان
٥. مكامن الفساد في القطاع الصحي
٦. معايير تقييم النظام الصحي في لبنان
٧. لجنة الصّحة العامة والعمل والشؤون الإجماعية النيابية ودورها في مكافحة الفساد
٨. التوصيات وفرص معالجة الفساد
٩. منهجية الدراسة
١٠. شكر وتقدير
١١. المراجع



## ١. مقدّمة:

### الصحة بين الحق والسلعة

تعتبر الصحة إحدى أهم المؤشرات الدالة على امكانية الدول والمجتمعات على تأمين الرفاه والعيش الكريم للمواطنين والتطور الإنساني. قد تتنوع أساليب وطرق تقديم الخدمة الصحية، أكانت من قبل القطاع الخاص أو العام، إلا أن السؤال الأساس أمام أي نظام صحي هو: هل أن الصحة حق مكتسب أم سلعة تجارية؟ ويكمن الجواب في تقييم جودة الخدمة الصحية وفي قياس قدرة المواطنين على الحصول عليها. لطالما تغطّى لبنان بكونه «مستشفى الشرق» وتفخر بنظامه الصحي، وإنما ما مدى قدرة وصول المواطنين اللبنانيين للخدمة الصحية دون تمييز؟ وهل يحصل جميع اللبنانيين على الجودة في جميع المؤسسات الصحية على كافة الأراضي اللبنانية؟

تتعدد الصناديق الضامنة في لبنان وتغطي وزارة الصحة العديد من المرضى غير المنضوين ضمن الصناديق الأخرى، ولكنها تبقى تغطية منقوصة ودون معايير واضحة ولا تؤمن العدالة بين المواطنين. إن كلفة هذه الخدمة باهظة مادياً على خزينة الدولة وعلى كرامة المواطنين. الخدمة الصحية في لبنان تقع بين ارتهاؤها للسياسة كغيرها من الخدمات العامة وتوسّع القطاع الخاص من دون رقابة جدية في ظل ضعف دور الدولة، مما يجعل من جودتها امتيازاً وليس حقاً فيحظى بها فقط من لهم القدرة على تحمل كلفتها.

تتحمل الدولة جزءاً كبيراً من مسؤولية عدم التخطيط وعدم وجود تنظيم فعال لتوزيع الخدمات والتغطية الصحية. فعلى مستوى القطاع العام لا تزال الأحزاب السياسية تلعب دور الوسيط بين الدولة والمواطن من حيث الوصول للخدمة الصحية. أما في القطاع الخاص، فتتكاثر المؤسسات التي تقدم خدمات طبية ويتنافس معظمها على تقديم خدمات جديدة وترويجها بشتى الطرق بهدف الربح المادي والإستغلال التجاري دون تخطيط مسبق وتوقع لما يربّته وجودها على إستهلاك المواطن للخدمة وعلى الفاتورة الصحية. الخطط الإصلاحية والإجراءات الواجب إتخاذها لتحسين المؤشرات الصحية وتخفيف العبء على المواطنين معروفة وسهلة لبلدٍ بحجم لبنان، وإنما سيطرة الفساد والمصالح السياسية والإقتصادية تحول دون ذلك.

يلعب البرلمان الدور الأكبر في الدول الديمقراطية ليس فقط في سن التشريعات بل من خلال ابتكار سياسات عامة لمعالجة قضايا الناس، وتطوير الوسائل والأدوات المختلفة لمراقبة سير عمل المؤسسات في مختلف القطاعات، ووضع الضوابط لمحاربة أي فساد محتمل، وضمان مصلحة المواطنين وحقوقهم وعلى رأسها الحق في الوصول إلى خدمات صحية ذات جودة. يأتي هذا التقرير لتحديد مكامن الفساد في القطاع الصحي على مستوى القانون والممارسات والرقابة. ويقترح هذا التقرير توصياتٍ عملية من شأنها تعزيز دور اللجنة النيابية في محاربة الفساد.

تهدف هذه التوصيات إلى دراسة وتحديث وإقرار سلسلة من التشريعات والقوانين تحارب الفساد وتفعّل الإدارة العامة وتعزز آليات المحاسبة، بالإضافة إلى إقترح مبادرات يمكن لمجلس النواب أن يقوم بها بهدف تفعيل دوره الرقابي.

## ٢. منهجية الدراسة

بمبادرةٍ من مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب وبالتعاون مع لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية النيابية، أجرى هذه الدراسة الخبير في مجال الصحة العامة نبيل حسن في شركة بيوند للإصلاح والتنمية (Beyond Reform & Development)، في الفترة الممتدة من شهر تموز ٢٠١٣ حتى شهر أيلول ٢٠١٣.

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم إقتراحات للجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية النيابية لتمكينها من لعب دور أفضل وأكثر فعالية في مكافحة الفساد في القطاع الصحي.

وتوخياً لهذا الهدف، قامت الدراسة بتحليل الواقع الصحي الحالي وتحديد مكامن وجود الفساد سواء كان مباشراً أم غير مباشر. وتم التركيز على الثغرات الموجودة على مستوى القوانين ومراسيمها التطبيقية وعلى مستوى الإدارة ومن ثم على مستوى المحاسبة والمشاركة باعتبارهما من أبرز أدوات الحد من الفساد. وفي محاولةٍ لشمل أغلب مكامن الفساد التي يمكن أن تؤثر على موضوع كبير ومتشعب كموضوع الصحة، تم التركيز على المحاور التالية:

- قطاع الرعاية الصحية الأولية
- قطاع الإستشفاء (العامة والخاص)
- وزارة الصحة
- الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي والجهات الخرى الضامنة
- قطاع الدواء
- النقابات الطبية
- اللجنة النيابية للصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية

**يتضمن الإطار القانوني:** أبرز المعاهدات الدولية الموقعة من قبل لبنان، والقوانين المرعية الإجراء لقطاع الصحة، والمراسيم التطبيقية، والمواثيق والقوانين الدولية والإلتزامات والتعهدات الحكومية.

**يتضمن الإطار التنظيمي والاداري:** دور الإدارات العامة، العلاقة بين الوزارة والمؤسسات الصحية المختلفة، التوظيف داخل القطاع، وإعداد السياسات الصحية.

**يتضمن إطار المحاسبة:** آليات الرقابة والمحاسبة الإدارية الداخلية وتجاه المؤسسات الصحية، دور التفتيش الصحي، المؤسسات الرقابية وتشمل المؤسسات العامة والنقابات، وآليات المحاسبة القانونية.

**وقد سمحت هذه المنهجية بالتوصل إلى النتائج التالية:**

**أولاً: مقارنة حول الواقع الحالي لقطاع الصحة في لبنان وأسباب الفساد فيه** من حيث القانون والإدارة العامة وآليات المحاسبة؛

**ثانياً: تحليل الثغرات ومقاربتها مع ما تنص عليه المعاهدات والمواثيق الدولية والإستراتيجيات الصحية الوطنية؛**

**ثالثاً: تقييم الفساد في القطاعات الأساسية المرتبطة بالصحة والمستويات التي ينعكس عليها من خلال المعلومات التي تمّ جمعها من البحث الميداني والمقابلات ومن الدراسات المتوفرة؛**

**رابعاً: إقتراح إصلاحات تشريعية وإدارية وآليات رقابية من شأنها إصلاح القطاع الصحي ومعالجة أسباب الفساد فيه؛**

## وإعتمدت الدراسة على ستة مصادر رئيسة للمعلومات:

- مقابلات أجريت مع ١٨ جهة من الجهات الفاعلة الأساسية في القطاع الصحي؛
- مجموعة تركيز تتألف من منظمات المجتمع المدني ومنظمات دولية تعمل على تطوير القطاع الصحي في لبنان وبعض الخبراء؛
- دراسات وأبحاث وتقارير حول القطاع الصحي في لبنان وحالات وممارسات ناجحة ودروس مستفادة من حول العالم؛
- القوانين و المراسيم المعمول بها داخل القطاع بالإضافة إلى إستراتيجية الوزارة؛
- الأنظمة الداخلية للقطاعات وقوانين مزاولة المهنة ؛
- مصادر قانونية ثانوية، وتشمل القوانين الوطنية والمعاهدات والإتفاقيات الدولية؛
- مقابلة مع رئيس لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الإجتماعية، بهدف تحديد مواقف ووجهات نظر اللجنة بشأن معالجة الفساد في القطاع الصحي.

## تحديات البحث

على الرغم من الجهود للتواصل مع مختلف المعنيين في القطاع الصحي، إلا أن بعض التحديات واجهت البحث، ومن الممكن من خلال معالجتها القيام بخطوات إضافية بهدف تحسين هذه الدراسة:

- **توسيع الجدول الزمني للدراسة:** إذ لم تكن عشرة أسابيع كافية لإتمام المنهجية المتعبة وخطوات خطة العمل والتأكد من صحة المعلومات التي جُمعت.
- **مصادر المعلومات وإثبات المعلومات:** واجه الباحثون صعوبة في إثبات إدعاءات الفساد الكثيرة لاسيما أن الشهود يرفضون وضع أسمائهم بسبب غياب القوانين التي تحميهم. كما ان غالبية الجهات المعنية التي قابلناها تتبع جهات سياسية مما يفتح مجالاً للتشكيك في معلوماتها.
- **تركيز البحث:** بسبب طبيعة القطاع الصحي في لبنان وتشعباته، حيث لم يتسن للفريق الباحث الغوص في كل المحاور (شركات التأمين، التشريعات البيئية والغذائية وإرتباطها بالصحة...) بسبب ضيق الوقت وقلة المعلومات.

## ٣. مشاهدات عامة:

### الصحة في خدمة الزبائنية السياسية

خلال البحث، خلص فريق العمل إلى تجميع سلّة من المشاهدات العامة التي تلخّص واقع قطاع الصحة العامة ومكامن الفساد فيه وأبرزها:

#### قرار إبقاء الصحة رهينة الزبائنية السياسية.

يرز من خلال تحليل النظام الصحي وواقعه وجود قرار واضح بعدم تحرير الصحة من قبضة السياسة وإبقائها رهينة لتقديمها كخدمة مقابل ولاء سياسي أو مصلحة ما. فتدخل السياسة بالتوظيفات في الوزارة والضمان والمستشفيات الحكومية ينهك موازنتهم، وتؤثر هذه التدخلات والحسابات الطائفية على الخارطة الصحية وكيفية توزيع الخدمات والموازنات الصحية الحكومية على المرافق العامة في المناطق. وعلى صعيد التغطية، لا يوجد حتى الآن خطة تغطية صحية شاملة تحفظ كرامة المواطن، ويترافق هذا الغياب مع إضعاف لدور الضمان وإنهاكه في الإجراءات الإدارية التي تصعب حصول المواطنين على خدماته. أما تغطية وزارة الصحة فتبقى دون معايير واضحة وتخضع لحسابات سياسية. وهناك غياب واضح لسياسة صحية موحّدة ومنسّقة بين الوزارات والأطر المعنية تسمح بتقديم الصحة بطريقة عادلة للجميع.

تكمن المشكلة الأساس في النظام السياسي والطائفي وفي غياب النية الصادقة للإصلاح الإداري في القطاع العام» د. وليد عمار  
بحسب أرقام موازنة العام ٢٠١٢:

بلغت قيمة الصرف على الإستشفاء ٣٤٠ مليار ليرة لبنانية ٨٢٪ منها للمستشفيات الخاصة و ١٨٪ فقط للمستشفيات الحكومية<sup>١</sup>.

#### الدولة تموّل القطاع الخاص وتدفع ثمن الدعاية السياسية للأحزاب.

في الوقت الذي تعاني فيه أغلب المستشفيات الحكومية من نقص التجهيزات وسوء الإدارة وبالتالي من غياب قدرتها على منافسة القطاع الخاص، تساهم الدولة اللبنانية بترسيخ هذه الأفضلية وتصرف أغلب موازنة الإستشفاء على القطاع الخاص.

تلعب وزارة الصحة دوراً أساسياً في تعزيز الزبائنية السياسية من خلال دفع من الموازنة العامة ثمن الخدمات الصحية التي تقدمها مستوصفات ومراكز صحية تابعة للأحزاب وتقدم خدماتها بإسم تلك الأحزاب أو المجموعات الطائفية تابعة لها. تصرف وزارة الصحة ما يقارب ٤ مليار ليرة لبنانية سنوياً من موازنتها على المستوصفات والمؤسسات الصحية، ويذهب جزء لا يستهان به من هذا المبلغ إلى مؤسسات ذات طابع سياسي أو ديني.

#### مثال على توزيع بعض هذه المساعدات لعام ٢٠١٢: <sup>١</sup>

المبلغ	الجهة
٥٠٠ مليون	كاريتاس
٥٠٠ مليون	مؤسسات الإمام الصدر
٩٠٠ مليون	الجمعية اللبنانية لرعاية المعوقين
١٠٠ مليون	مؤسسة الشهيد
٢٢٠ مليون	دار الأيتام الإسلامية
٢٢٠ مليون	مؤسسة الدكتور محمد خالد الإجتماعية
٧٠ مليون	المركز الأورثودوكسي- بيت القديس جاورجيوس
٥٥ مليون	مأوى العجزة - تل شبحا
٧٠ مليون	مأوى العجزة للروم
٥٥ مليون	دار الصداقة في زحلة

## المريض ضحية جشع بعض المستشفيات والأطباء والشركات.

تعتمد بعض المستشفيات والأطباء إلى إيهام المرضى بضرورة إجراء فحوص مخبرية أو إضافة معاينات وصور طبية قد تكون غير ضرورية أو حتى في بعض الحالات ضرورة إجراء عمليات جراحية فقط بغرض تحقيق ربح أكبر. كما أنها في بعض الأحيان تعتمد على الغش من خلال إضافة أدوية وعلاجات وفحوصات من دون حتى إجرائها. تزداد هذه الممارسات بشكل ملحوظ عندما تكون التغطية مؤمنة من قبل الضمان أو وزارة الصحة وذلك بتواطؤ مع الطبيب المراقب الذي يؤمن الغطاء لذلك.

من سنة ١٩٩٢ وحتى سنة ١٩٩٧، غطت وزارة الصحة عمليات القلب المفتوح كاملةً مما رفع كلفتها على دولة إلى ما يقارب ١٧ مليار ليرة سنوياً. بعد اتخاذ قرار تحميل نسبة ما يقارب الـ ١٠٪ من كلفة هذه العمليات على المريض، انخفضت كلفتها على الوزارة بين ١٩٩٧ و١٩٩٨ إلى ما يقارب ١١ مليار ليرة سنوياً بسبب انخفاض كبير في عدد العمليات المجرىة.<sup>٢</sup>

تعزو المستشفيات تلك الزيادة إلى التأخر بدفع مستحقاتها من قبل الدولة والضمان، وتبيع نفس الخدمة الطبية بأسعار مختلفة بحسب الجهة الممولة (المريض، الدولة، شركة التأمين) لتعويض ما تعتبره خسائر نتيجة التأخير.

يدفع المريض ثمن هذا التأخر في العلاقة، فتمتنع المستشفيات عن إستقباله بحجة عدم وجود أسرة مغطاة أو يُطالب المريض بدفع الفارق للحصول على خدمة أفضل.

خلال الدراسة، أكدت مجموعة من الأطباء في المقابلات أن نسبة التزوير والزيادات تطال أكثر من ٥٠٪ من الفواتير، وكشفت لجنة مكلفة من قبل وزارة المالية بالتدقيق في فواتير المستشفيات الخاصة التي لها مستحقات بدمّة وزارة الصحة، أن إحدى المستشفيات في زحلة قدّمت علاجاتٍ نسائيةً لمريض ذكر، وبعضها قدم أدوية بكميات كبيرة من دون حاجةٍ أو تبريرٍ علمي لذلك.<sup>٣</sup>

## شركات الدواء تتحكم بقرار العديد من الأطباء.

حتى الآن، تغيب المعايير الأخلاقية والمهنية عن بعض شركات الدواء في لبنان، الأمر الذي يتيح لها القيام بمنافسة تتخللها رشاوى للأطباء تأتي على شكل عينات من الأدوية، وعروض لحضور مؤتمرات داخل لبنان وخارجه، إضافة إلى أموال نقدية وتقديمات عينية للعيادات والمؤسسات الطبية. لا تقتصر هذه الممارسات «التسويقية» على الأطباء فقط بل تمتد إلى بعض اللجان والدوائر العامة المختصة والمستشفيات والمستوصفات وكل من يمكن أن يزيد من تصريف الدواء. ويزيد هذا الدور من الأعباء المالية على المريض ويضخم الفاتورة الدوائية، فضلاً عن تأثيراته المتعددة على الصحة العامة.

يشكل الدواء نسبة ٢٢٪ من موازنة وزارة الصحة العامة السنوية.

## الأكثر حاجة يتمتعون بأقل تغطية صحية.

يغطي صندوق الضمان الإجتماعي كلفة الرعاية الصحية للمنتسبين إليه كاستشارات الأطباء والدواء والفحوصات المخبرية والإستشفاء طيلة مدة الانتساب. إلا أن هذه التغطية تتوقف بمجرد الوصول إلى سن التقاعد وخروج المنتسب تلقائياً من صندوق الضمان الإجتماعي. فبعد التقدم في السن وبالتالي ارتفاع الحاجة إلى الرعاية الصحية، يقع المواطن تحت رحمة الشركات الخاصة التي تعمل على ضمان من هم بصحة جيدة ووضع استثناءات على معظم الأمراض الموجودة أو المزمنة.

نسبة الدخول إلى المستشفيات بشكل عام للمواطنين هي ١٠٪ وترتفع إلى ٢٦٪ عند بلوغهم سن الستين وما فوق من العمر.<sup>٤</sup>

## الهيئات الرقابية أسيرة من يجب أن تراقب.

لا يوجد نية سياسية حقيقية بتعزيز دور المراقبة والمحاسبة وهو أمرٌ واضح من خلال التدخل السياسي والمحسوبيات الموجودة في الهيئات الرقابية ما يجعلها أسيرة الهيئات الحكومية التي يجب أن تراقبها والقوى الساسية التي تقف ورائها.

«لا نعرف الكثير عن هيئات المراقبة والمحاسبة، غالباً ما نسع انه لا يمكن محاسبة موظف الدولة بسبب المحسوبيات»  
هلن سماحة نويهض - نقيب الممرضين والممرضات.

## ٤. المعاهدات الدولية ومرتكزات الدولة اللبنانية من أجل معالجة الفساد في القطاع الصحي

تتأثر البيئة التشريعية المتعلقة بالصحة بمجموعة من المواثيق والمعاهدات الدولية التي وقّع لبنان عليها والتزم بها، والتي بُنيت عليها مجموعة من التشريعات الداخلية والخطط الحكومية التي تتناول تأمين الصحة في لبنان.

أبرز تلك المعاهدات الدولية التي وقّع لبنان عليها والتي تتبنى الصحة كحقٍ أساسي من حقوق الإنسان والتي توضح مسؤولية الدول وجميع الأطراف بالحفاظ على هذا الحق هي:

### الاعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>٥</sup>

لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كافي للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة.

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - المادة ٢٥ (١٩٤٨) - وقع لبنان عليه في ١٩٧٢-١١-٣٠
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) - وقع لبنان عليه في ١٩٧٢-١١-٣٠<sup>٦</sup>
- إتفاقية حقوق الطفل (١٩٩٠)<sup>٧</sup>
- إعلان «الما أتا» - المؤتمر الدولي للرعاية الصحية الأولية (١٩٧٨)<sup>٨</sup>
- الميثاق العربي لحقوق الإنسان (١٩٩٧) - وقع لبنان عليه في ١٩٩٧-٩-١٥<sup>٩</sup>

### وأكد البيان الوزاري لحكومة - كلنا للوطن - كلنا للعمل الصادر في ٧ تموز ٢٠١١ على أولويات الإصلاح الصحي:

#### البيان الوزاري<sup>١٠</sup>

اما في المجال الصحي، فإن الحكومة تلتزم المضي في خطة الإصلاح الصحي وتطبيق نظام البطاقة الصحية وتعزيز قطاع الاستشفاء الحكومي وتفعيل دور مراكز الرعاية الصحية في المناطق، وغيرها من المشاريع التي ستتولى وزارة الصحة العامة وضعها موضع التنفيذ بهدف التغطية الصحية لغير المضمونين من اللبنانيين وفقاً للقوانين والانظمة.

### كما ظهر في الأونة الأخيرة مشروعان من أجل التغطية الصحية الشاملة لا يزالان قيد النقاش:

الأول: تحدث عنه وزير الصحة الحالي علي حسن خليل ويتضمن توحيد الصناديق الضامنة واعد مؤخراً بطرحه على أول طاولة لمجلس الوزراء.<sup>١١</sup>

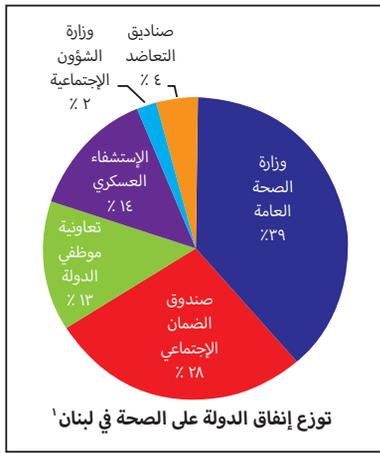
والثاني: أعده الوزير السابق شربل نحاس وهو يساوي بين المضمونين في تغطية موحدة (٨٥٪) يمكن أن يستكمل المريض من بعدها الفارق من الصناديق الضامنة الموجودة حالياً.<sup>١٢</sup>

بالإضافة إلى ذلك، ثمة سلة من إقتراحات القوانين والتشريعات التي لا تزال في أدرج مجلس النواب بسبب عدم إنعقاده دورياً في الفترة الأخيرة، وتتناول مواضيع المستوصفات والحضانات وإدخال تعديلات على قوانين مزاوله المهن الطبية .

## ٥. واقع القطاع الصحي في لبنان

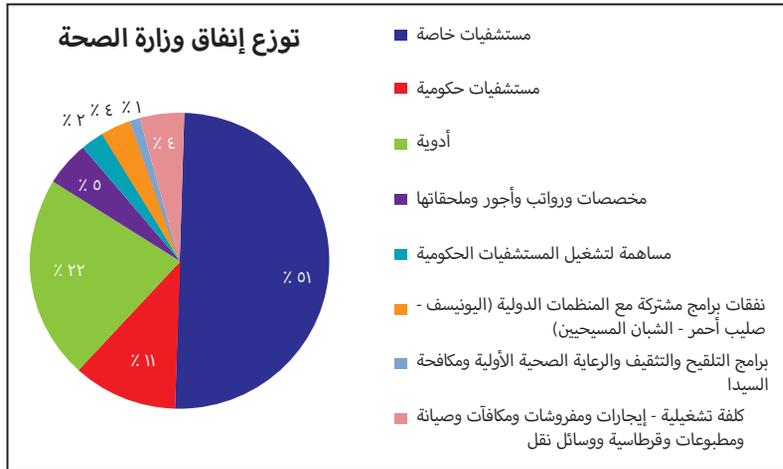
يصعب تحديد وصف واضح للنظام الصحي في لبنان، إذ أنه نظام مركب يتقاسم فيه القطاع العام والقطاع الخاص المسؤوليات التنظيمية والإدارية والتمويلية. فالدولة هي منظم ضعيف للقطاع ومقدّم خدمات غير منافس وممول دوره أشبه بالعمل الخيري. أما القطاع الخاص فهو أبرز مقدم للخدمات ويساهم في نفس الوقت في التمويل فيما يتمتع بحرية ملفته في التنظيم والتوسع.<sup>١٣</sup>

تناولت عدة أوراق وتقارير شرح تفصيلي لواقع النظام الصحي ومؤشراته وتطوره في السنوات الأخيرة، مما ساهم في فهم الواقع والإضاءة على الثغرت، التي نلخص منها بعض الخطوط العريضة والأرقام الدالة على واقع القطاع بشكلٍ موجز:



• انخفض إجمالي الإنفاق على الرعاية الصحية من ١٢,٣ في المئة إلى ٨,٢ في المئة (من إجمالي الناتج المحلي).<sup>١٤</sup>

• يبلغ إجمالي إنفاق لبنان على الصحة ما يعادل ١,٢٦١ مليار ليرة لبنانية موزعة ما بين مؤسسات ووزارات مختلفة على الشكل التالي:



• تشكّل موازنة وزارة الصحة ٢,٤٩٪ من موازنة الحكومة.<sup>١٥</sup>

• في سنة ٢٠١٠ بلغت موازنة وزارة الصحة العامة في لبنان ٤٨٦,٦ مليار ليرة لبنانية وهي ترتفع سنوياً حيث وصلت إلى ٥٥٤,٨ مليار ليرة لبنانية عام ٢٠١٢ أي بزيادة قدرها ١٣٪.

• تشكل التغطية الصحية والدواء حوالي ٨٣٪ من موازنة وزارة الصحة العامة وتوزّع على الشكل التالي:<sup>١٦</sup>

• يوجد في لبنان ٣.٥ سرير مستشفى (لكل ١٠٠٠ مواطن) ١٥، ولكن هناك تفاوت واضح بعدد الأسرّة بين المناطق. فمثلاً عدد الأسرّة في منطقة جبل لبنان هو ٦.٥٥ لكل ١٠٠٠ شخص بينما هو في قضاء النبطية ٠,٨٦ لكل ١٠٠٠ شخص.<sup>١٧</sup>

• تبلغ نسبة أسرّة القطاع العام ١٦,٦٪ من إجمالي عدد الأسرّة الموجودة.<sup>١٨</sup>

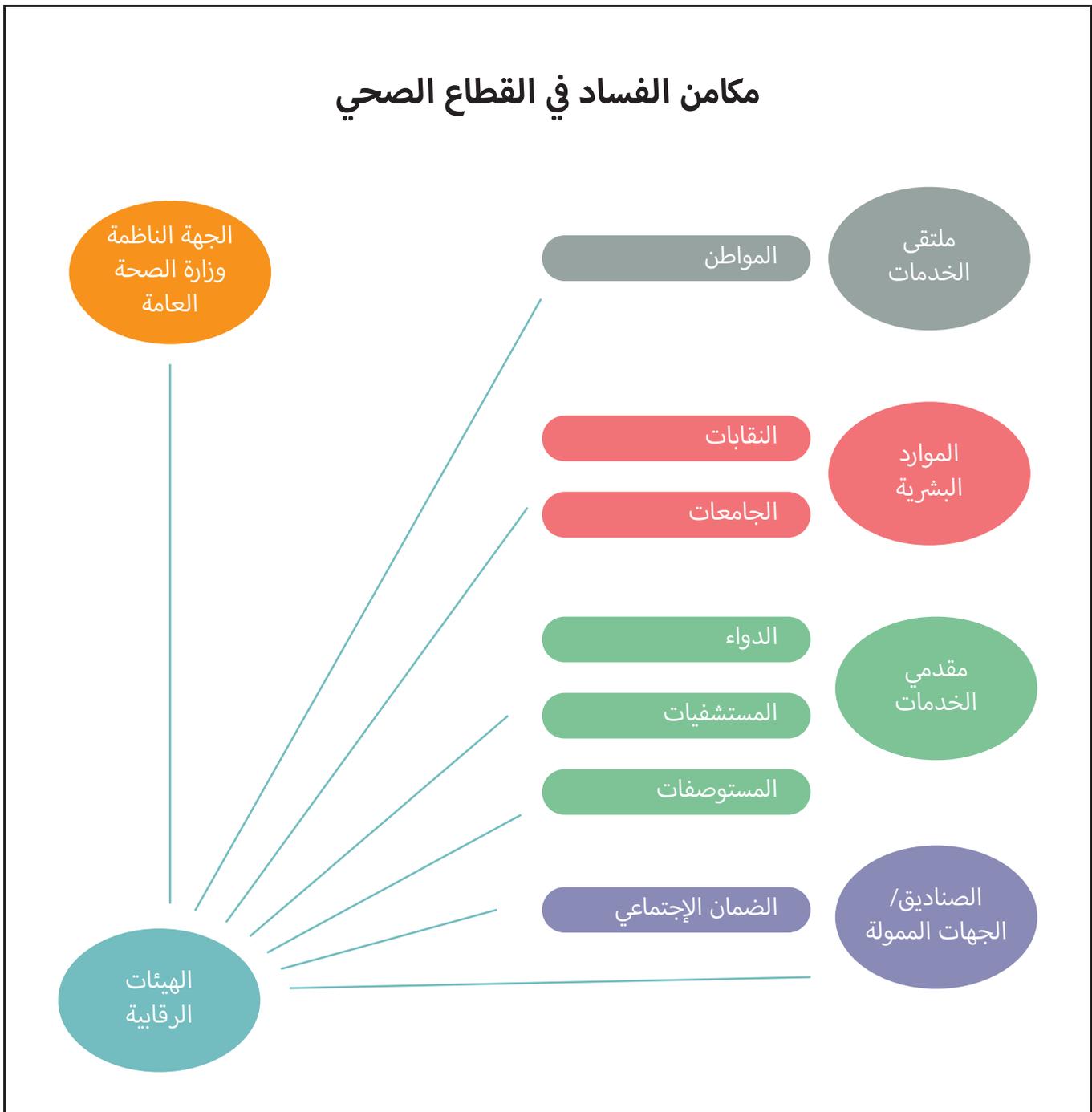
• فقط ٢٠٪ من اللبنانيين يستخدمون شبكة المراكز الصحية الأولية التي تضم ١٣٠ مركز - ويتبع ٧١٪ من هذه المراكز لجمعيات مدنية، سياسية، حزبية، دينية.<sup>١٩</sup>

• هناك ٣.٥ أطباء (لكل ١٠٠٠ مواطن) وهي نسبة أعلى من كل الدول المجاورة، واللافت أن الأطباء ذوو الإختصاص نسبتهم ٧١٪ (٣.٥ طبيب مختص مقابل كل طبيب عام) من إجمالي عدد الأطباء في لبنان، الرقم الذي يعتبر مرتفع جداً مقارنةً بالمعدل العام حسب أرقام منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (التمثل ٢٠ اختصاصيين مقابل ١ طبيب عام).<sup>٢٠</sup>

• تحسنت معظم المؤشرات الصحية الرئيسة في السنوات الأخيرة بحسب وزارة الصحة وتقارير وكالات الأمم المتحدة.<sup>٢١</sup>

## ٦. مكامن الفساد في القطاع الصحي

يتشعب قطاع الصحة بشكل كبير نتيجة تعدد الجهات الفاعلة التي تؤثر عليه وتتأثر به مما يصعب إدارة القطاع من جهة ويزيد من فرص الفساد بداخله من جهة أخرى. يُظهر الرسم البياني الوارد أدناه والشرح اللاحق به أبرز هذه الجهات الفاعلة إنطلاقاً من دورها في التأثير على وجود/غياب الفساد، ويعرض لأبرز مكامن الفساد بناءً على ما تم جمعه وتحليله من معلومات وآراء. انطلق تحديد المعنيين والجهات الفاعلة أدناه من أهداف البحث القائمة على تحديد أبرز فرص التدخل للجنة الصحة النيابية وليس من منطلق الشمولية وتحديد جميع الجهات الفاعلة في القطاع.



الجهة	الممارسات التي تؤدي إلى الفساد أو إلى زيادة كلفة الفاتورة الصحية	ملاحظات
المستشفيات	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تباع المستشفيات الدواء بالسعر الذي يتم تداوله في الخارج فيما تحصل عليه بأسعار متهاودة نتيجة العروض والمناقصات التي تقوم بها. لا يوجد أي رقابة على تلك المناقصات واللجان التي تُؤلف لإختيار الفائزين ولا على أسعار الأدوية التي تباع.</li> <li>• لدى المستشفيات الحكومية مشكلة في التعيينات التي تطال مجالس إدارتها وموظفيها حيث يمكن أن تبقى مقفلة بسبب الخلاف على التعيين أو يتم تعيين أشخاص بحسب الإلتواء السياسي وليس الكفاءة. كما أن التوزيع الجغرافي للمستشفيات الحكومية والخدمات التي تقدمها يعتمد على معيار القرار السياسي وليس الحاجة في المنطقة، حيث نرى فائضاً في عدد الأسرة في بعض المناطق.</li> <li>• لا تطبق المستشفيات الخاصة القانون المتعلق بتوظيف ممرضين وممرضات منتسبين إلى النقابة فقط، كما تعتمد على تسليم ممرضين جدد وغير مختصين مهام أكبر لتوفير المال وعدم توظيف ممرضين/ممرضات من ذوي الإختصاص.</li> </ul>	<p>بقي مستشفى مشغرة حكومي مغلقاً رغم مرور ١٢ عاماً على بناءه، فيما لا يزال مستشفى قانا ينتظر التجهيزات الطبية اللازمة لتشغيله منذ عام ٢٠٠٠.</p>
المستوصفات	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ثمة سوق دواء غير رسمي ينشط من خلال ٣٠٠٠ مستوصفٍ لا تزال خارج دائرة الرقابة. ينتج عن هذه المستوصفات فساداً صحي ومالي وبيئي وخطراً داهماً على الصحة.</li> </ul>	
شركات الدواء	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تم إقفال المختبر المركزي منذ العام ٢٠٠٦ ومنذ ذلك الحين لا يوجد هيئة وطنية تشرف على نوعية الدواء، لاسيّما أن قرار إنشاء مكتب الدواء بقي حبراً على ورق.</li> <li>• تتحكم شركات الدواء والمكاتب العلمية بسوق الدواء في لبنان فتعتمد إلى مجموعة من التجاوزات المتمثلة بتقديم إغراءات ورشاوى (بصيغة هدايا) إلى الأطباء وأصحاب القرار لترويج منتجاتها، ما يؤدي إغراق السوق بالأدوية وإلى رفع الفاتورة الصحية.</li> <li>• سوق الدواء البيطري في لبنان غير مراقب، حيث تم نقل الملف إلى وزارة الزراعة. لا يوجد رقابة مختصة على من يستورد ويخزن ويبيع ويستخدم الدواء البيطري. وعدا عن الضرر الكبير على صحة الحيوان، تشكل الفوضى في ملف الدواء البيطري خطراً كبيراً على حياة الإنسان لاسيّما من خلال زيادة مقاومة البكتيريا للمضادات الحيوية نتيجة الإستخدام الخاطئ لها على الحيوان.</li> </ul>	<p>يشكل الصرف على الدواء حوالي ربع الفاتورة الصحية في لبنان.<sup>٣٢</sup></p>
الضمان الاجتماعي	<ul style="list-style-type: none"> <li>• إن التدخل السياسي في التوظيفات لا سيما التعاقدات ينهك الخزينة، فيما الملاك نصفه فارغ، علماً أن المدير العام هو المسؤول عن التوظيف.</li> <li>• تفتتح البيروقراطية في الإدارة وصعوبة إجراء المعاملات المجال امام الفساد والرشاوى لإنجاز المعاملات بشكل أسرع.</li> </ul>	<p>عام ٢٠١٠، بلغ عدد موظفي الضمان ١٢٥٠ موظفاً من أصل ٢١١٩٠١<sup>٣٣</sup></p>
النقابات	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تركز معظم النقابات على مصلحة المنتسبين إليها وعلى حمايتهم عوضاً عن التفكير أيضاً بالمصلحة العامة. كما لا يوجد أي إطار يراقب عمل النقابات وأدائها في الوقت الذي طغت السياسية على التحالفات النقابية وباتت المتحكم الأساسي بنتائج الإنتخابات النقابية عوضاً عن الأداء النقابي.</li> <li>• تفتقر النقابات إلى الصلاحيات التنفيذية التي تتيح لها الحصول على المعلومات والتصرف على الأرض لقمع المخالفات في القطاعات.</li> </ul>	<p>رفضت نقابة الأطباء تطبيق قانون الوصفة الطبية الموحدة الصادر عن لجنة الصحة النيابية.</p>

ملاحظات	الممارسات التي تؤدي إلى الفساد أو إلى زيادة كلفة الفاتورة الصحية	الجهة
إرتفع عدد الجامعات التي تتضمن كليات طب من ثلاثة إلى سبعة بنفس الوقت لمراعاة الحسابات الطائفية	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تُوزّع رخص الجامعات ورخص الكليات الطبية بناءً على حسابات سياسية وطائفية وليس بناءً على حاجة السوق ومعايير المناهج التعليمية.</li> <li>• بعض المعاهد التعليمية المرتبطة بالمهن الطبية لاسيّما جزء من معاهد التمريض لا يتبع أية معايير في إختيار الأساتذة وتسجيل الحضور، وذلك من دون وجود إمكانية فرض الرقابة عليها.</li> </ul>	الجامعات
لا تحترم جميع المستشفيات قانون مزاولة مهنة التمريض وتوظّف ممرضين وممرضات غير منتسبين للرقابة ولم يتمّ أخذ أي إجراءات بحقها.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• غياب إستراتيجية واضحة للتغطية الصحية ذات معايير واضحة.</li> <li>• أعطى اتفاق الطائف الوزير سلطة مطلقة في وزارته، حيث يتمتع بشتى الصلاحيات ويمكن لتوقيع وزير الصحة أن يكفي لتميرير معاملة تسجيل دواء أو تغطية مريض أو غيره. لا يخضع الوزير أو المعاملات المذيلة بتوقيعه أو متابعة مستشاريه لأي من الهيئات الرقابية الداخلية في الوزارة أو في الهيئات الرقابية.</li> <li>• المعدل العام لأعمار الموظفين مرتفع وهناك عدة شواغر لاسيّما مع التدخلات السياسية الكبيرة والقرار بوقف التوظيف. ويزيد الموضوع تعقيداً غياب الحافز المالي والإداري لدى الموظفين للتعاطي والإلتزام، والنقص في معرفتهم بالحكم الرشيد ومبادئه وطرق مكافحة الفساد.</li> </ul>	وزارة الصحة
حسب نظام التفتيش المركزي لا يتخطى عدد المفتشين المعنيين بمراقبة ومتابعة المؤسسات العاملة في الصحة والزراعة والخدمات الإجتماعية خمسة عشر مفتشاً.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• هناك أكثر من 50% نقص في عدد المفتشين في المفتشية الصحية منذ عام 2005. حيث يوجد حالياً 4 مناصب فعالة فقط، تقوم بكل عمليات المراقبة التي تشمل جميع المراكز الصحية الحكومية وأداء موظفيها.<sup>24</sup></li> <li>• تحول التدخلات السياسية وغياب النية الحقيقية بتعزيز الأطر الرقابية دون سد الفراغ في الموارد البشرية وتوظيف مفتشين، كما يوجد نقص في الموارد اللوجستية يصعب على المفتشين الحاليين القيام بمهامهم، حيث أنهم يستخدمون على سبيل المثال سياراتهم الخاصة لزيارة المراكز في المناطق.</li> <li>• إن معرفة المواطن بدور التفتيش المركزي محدودة جداً. فبالرغم من العديد من المخالفات أو الشكاوى التي يرددها المواطنون، إلا أنها نادراً ما تجد طريقها للتفتيش الصحي. كما أن موقع التفتيش المركزي على الإنترنت بدائي واستخدامه غير سهل.</li> </ul>	التفتيش المركزي المفتشية الصحية والاجتماعية والزراعية
لعبت بلدية سن الفيل دوراً في مراقبة الطعام الفاسد وتعاونت مع المجتمع المدني والجهات المختصة لمساعدة المحلات على الحفاظ على الجودة.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• لم ترتقي الجمعيات إلى المستوى المطلوب من حيث الرقابة على القطاع الصحي او حتى الضغط من اجل تعديل القوانين الصحية اللازمة او تطبيق القوانين الموجودة. ولم تقدم الحلول اللازمة المبنية على أسس علمية ودراسات للمشاكل التي تعترض عليها.</li> </ul>	المجتمع المدني
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• يقع الإعلام في فخ الرياح السريع ويلعب دوراً سيئاً من خلال كونه منبراً لمرّوجي الأدوية الخارجة عن الرقابة والأعشاب الطبية غير المرخص لها، كما لا يرتقي بمستوى الصحافة الإستقصائية إلى الدور المطلوب لكشف الفساد وملاحقته.</li> </ul>	الإعلام

ملاحظات	الممارسات التي تؤدي إلى الفساد أو إلى زيادة كلفة الفاتورة الصحية	الجهة
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قلة ثقة المواطن بالنظام الصحي وبالقطاع العام بالتحديد حيث يلجأ المريض إلى زيارة عدة أطباء ويطلب أكبر عدد من الصور والفحوصات للتأكد من التشخيص.</li> <li>• لقد أصبحت قلة الثقة بالنظام وحرية الإختيار جزء من الثقافة الطبية للشعب اللبناني وبالتالي أصبح اللبناني تلقائياً ضد نظام التحويل ويفضل زيارة الأخصائي.</li> <li>• ضعف ثقافة المحاسبة والمطالبة بالحقوق وبالتغيير الإيجابي هي أحد أبرز أسباب وجود الفساد واستمراره.</li> </ul>	المرضى/الناس

## ٧. معايير تقييم النظام الصحي في لبنان

إنطلاقاً من مكامن الفساد في القطاع الصحي ولدراسة مدى جهوزية النظام الصحي لمكافحة الفساد بداخله، نعكس واقع الحال على معايير الحكم الرشيد لنستنتج التالي:

### الشفافية:

كان من الصعب جداً الوصول إلى المعلومات خلال البحث لاسيما المعلومات حول الموازنات المفضلة لأي من الدوائر الرسمية أو حتى التقارير الرقابية. يوجد كمٌّ من التقارير والمعلومات التي تناقض بعضها بعضاً عن الموازنات الحقيقية وطرق الصرف والتي تحتاج إلى جهدٍ كبير للوصول إليها مما يصعب أي دور رقابي. كما لاحظنا أن أصحاب القرار والمعنيين الأساسيين أنفسهم ليس لديهم وصول سهل للمعلومات ولا يعرفون الإجراءات الرقابية على سبيل المثال.

### المشاركة:

اشتكى المعنيون والنقابات من دورهم البسيط في صياغة السياسات على رغم مشاركتهم ببعض اللجان التابعة للوزارات المعنية بالصحة، إلا انهم يغيبون عن لجانٍ أخرى ولا يشعرون بدورٍ أساسي لهم في وضع الخطط. إلى ذلك، لا دور واضح للجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، والأسوأ هو غياب كامل لدور الناس والمستفيدين من الخدمات، حيث لا سبل واضحة لمشاركتهم في السياسات أو حتى لإبداء رأيهم فيها. المحاسبة: لاحظت الدراسة وجود إجماع تام على ضعف الرقابة وشبه غياب للمحاسبة وتعطيلها بسبب التدخلات السياسية. يبرز هذا جلياً من خلال عدد التقارير الرقابية الصادرة ومضمونها وينعكس على جميع المستويات من دور اللجنة النيابية في مساءلة ومحاسبة الوزارة مروراً بالهيئات الرقابية الرسمية ووصولاً إلى النقابات.

### الفعالية:

تلحظ الدراسة التحسن الموجود في المؤشرات الصحية وتحسن نوعية الخدمات المقدمة، إلا أن الكلفة المرتفعة للإنفاق الصحي لا تُبَرَّرُ بالنتائج المحققة مما يطرح أسئلة كثيرة حول فعالية النظام، لاسيما إذا تمت المقارنة بفعالية القطاع الخاص وبالإنفاق في دولٍ أخرى.

### الإستجابة:

رغم وجود محاولات جديّة لملء الفراغات من خلال تنظيم الخارطة الصحية وتأمين الحد الأدنى من الخدمات في شبكة الرعاية الصحية الأولية، تبقى هذه المحاولات مع ذلك ضمن السقف السياسي القاضي بإبقاء الصحة رهينة وعدم التعاطي معها كحقٍ مكتسب.

### العدالة:

يشكل غياب معايير واضحة للتغطية الصحية ووجود إختلاف في نوعية الخدمات ما بين القطاعين الخاص والعام وحتى ما بين الدرجات داخل القطاع الواحد، وكذلك إختلاف الأسعار ومعايير التغطية بين الصناديق، تحديات أساسية ماثلة أمام عدالة النظام.

من خلال غياب بعض القوانين أو عدم تطبيق قوانين أخرى موجودة، ينتشر الفساد في مختلف أقسام النظام الصحي اللبناني ويستشري من خلال بيروقراطية إدارية تؤمن له البيئة الخصبة للإنتشار.

إن نظرة عامة على الإدارات والمؤسسات الصحية العامة تظهر بوضوح غياب النية السياسية لتقوية القطاع وتمكينه من خلال ملء الشواغر الوظيفية وكفّ التدخلات في التوظيفات على الأقل. كما أن نظرة عامة على سياسات التغطية تؤكد القرار السياسي بإبقاء الحق في التغطية رهينة للحسابات السياسية وعدم وجود نية بتأمينها كحق. وتظهر ميزانية الدولة والوزارة النمط الواضح المتمثل بتسليم الصحة للقطاع الخاص مع ما

يسمح ذلك من تجاوزات تتضمن الدعاية والترويج بأساليب غير شرعية وإغراق الأسواق بأدوية وخدمات ومعدات تفوق الحاجة الحقيقية للسوق. إن دراسة لواقع الفساد في القطاع الصحي تخلص إلى معاناة القطاع، رغم وجود دراية واضحة بكيفية النهوض به وحلول عديدة لتخفيف الفساد وتحسين الأداء. ولكن سطوة السياسة على القطاع بكل مكوناته من وزارة ولجنة ونقابات وجامعات وهيئات رقابية وعدم وجود ضوابط لممارسات القطاع الخاص يشكلان العائقان الأساسيان أمام حصول الناس على حقهم.

**تمت مقابلة أكثر من ١٩ مسؤولاً وخبيراً أثناء التحضير لهذه الدراسة وكان لافتاً إجماعهم على:**

- تحميل مسؤولية الفساد للتدخل السياسي والنظام السياسي. ١٩١٩
- إعتبارهم دور الرقابة ضعيف جداً وعدم درايتهم بآليات عمل الهيئات الرقابية ١٩١٦
- تقديدهم أن الفساد في القطاع موجود بنسب أكبر من تلك المتداول بها ١٩١٥
- إعتبارهم الحلول موجودة وسهلة والمشكلة تكمن فقط في النية الحقيقية للإصلاح ١٩١٤
- ثقتهم أن الوضع ممكن ان يتحسن ١٩١٢
- إعتبارهم أن منطق الربح التجاري والتعاطي مع الصحة كسلعة هو السائد ١٩١٤

**مشاهدات إيجابية أو ممارسات إصلاحية تمّ ملاحظتها خلال الدراسة:**

- يشكل نظام متابعة المعاملات على موقع وزارة الصحة الذي يمكن المواطنين من متابعة المعاملات وملاحقتها عبر الموقع مثلاً على إجراء إداري يؤدي إلى تخفيف فرص الفساد.
- حدد مشروع الحكم الرشيد للدواء الخطوات الأكثر عرضة للفساد في قطاع الدواء، وهو مشروع ممول من قبل منظمة الصحة العالمية.
- تمكن لبنان من خفض فاتورة الإنفاق الصحي في السنوات الماضية و كان هناك تحسن عام في مؤشرات الصحة - هذا ما جعل لبنان قصة نجاح ضمن تقرير الصحة العالمي الصادر عن منظمة الصحة العالمية عام ٢٠١٠.
- توجد كمية من الدراسات والأوراق الإصلاحية التي توضح ما الذي يجب فعله لإصلاح القطاع، فضلاً عن وجود دينامية على صعيد الوزارة وخططها وإستراتيجياتها.
- وجود ورشة إصلاحية في عدد من النقابات ما من شأنه أن ينعكس إيجاباً على القطاع.

## ٨. لجنة الصحة العامة النيابية ودورها في مكافحة الفساد

تلعب اللجان النيابية دوراً رئيسياً في عملية التشريع وتشكل الحجر الأساس للدورين التشريعي والرقابي للمجلس النيابي. لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الإجتماعية هي من اللجان الـ ١٦ الموجودة في المجلس النيابي اللبناني والتي يحكم عملها النظام الداخلي للمجلس. تحرص الكتل السياسية على ان تتمثل بغالبية اللجان لتتمكن من تأمين الخدمات في مختلف القطاعات مما يجعل عملها عرضة للتجاوزات السياسية وفعاليتها مرتبطة بالأجواء السياسية السائدة في البلاد. تناولت عدة دراسات دور اللجان وفعاليتها لاسيما في ما يتعلق بمكافحة الفساد وتحسين فعالية عملها. ونورد أدناه خلاصة عن أبرز التوصيات الصادرة عن هذه الدراسات:

**الشفافية ونشر المحاضر** ينص النظام الداخلي للمجلس على سرية النقاشات ويؤكد على سرية المحاضر. وفيما يؤيد رئيس لجنة الصحة العامة النيابية السرية المتبعة، تؤكد عدة دراسات حول فعالية اللجان النيابية على أهمية اعتماد الشفافية في النقاشات ومشاركة المحاضر مع العامة كمبدأ أساسي لتطوير العمل والحد من الفساد.<sup>٢٥</sup>

**تعزير اللجان بتوظيف أخصائيين وباحثين** يقومون بدراسة الملفات وتحضيرها من أجل تقصير وقت دراسة الملفات وتحضير القوانين والإستفادة من تجارب الدول الأخرى وآراء الخبراء المحليين والجمعيات التي يمكن لموظفي اللجان التواصل معها بشكل دوري.

**توضيح دور اللجان وصلاحياتها التفصيلية**، حيث يضع النظام الداخلي الحالي خطوطاً عريضة وتوجهات عن دور اللجان إلا أنه من المفيد القيام بتحديد دقيق لصلاحيات كل لجنة لتمكينها من تنفيذ دورها بفعالية أكبر.

**تفعيل الدور الرقابي للجان** حيث يتسم هذا الدور بالتعميم ولم تسجل في الآونة الأخيرة حالة محاسبة واحدة، بل مجموعة من الإستجابات التي لم تصل إلى نتيجة<sup>٢٦</sup>. وتدعو الحاجة إلى التفعيل من خلال زيادة المعرفة بموضوع المراقبة المالية وإستلام تقارير وضحة عن الموازنة والصرف. أما النواب الحاليون فأشاروا إلى تحكّم «الواقعية السياسية» بموضوع الرقابة، ما يمنعهم من المضي قدماً بموضوع المحاسبة.

**تعزير دور اللجان المختصة** من خلال الإصرار على ضرورة عودة المشاريع إليها بعد تعديلها من قبل الهيئة العامة أو اللجان المشتركة. إذ تلعب اللجان حالياً دوراً إستشارياً فقط حيث ترفع إقتراح القانون للهيئة العامة التي يحق لها تعديله دون العودة إليها كصاحبة إختصاص. كما لا تملك اللجنة أي صلاحية لمتابعة القوانين بعد أن ترفعها إلى لجنة الإدارة والعدل، التي من شأنها ان تتحكم بالفترة الزمنية لطرح قانونٍ ما على الهيئة العامة.

تشكل لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الإجتماعية نموذجاً للجنة مختصة مؤلفة من أصحاب إختصاص ودراية بالموضوع، وتتمثل فيها الكتل السياسية الكبرى مما يعطيها هامشاً للعمل وأخذ القرارات في حال توفرت النية لذلك. بالإضافة إلى التوصيات العامة المشار إليها أعلاه، تشمل الفقرة التالية مجموعة من التوصيات الخاصة بلجنة الصحة النيابية.

لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الإجتماعية النيابية في المجلس الحالي بالأرقام (حتى شهر ٢٠١٣/٧) <sup>٢٧</sup>		
أبرز القرارات والمواضيع التي تناولتها اللجنة من العام ٢٠٠٩ وحتى الآن:	١٢	عدد الأعضاء:
• تعديل قانون الآداب الطبية وقوانين مزاوله مهنة الصيدلة وتنظيم مهن العلاج الإشغالي والقابلات القانونيات • إنشاء نقابتي أطباء • طب الأعشاب • مياه الطاولة • النازحون السوريون في لبنان	٣٧	عدد الإجتماعات خلال السنوات الأربع:
	٢٢ أي أقرت اللجنة بمعدل ٥٠٥ قوانين سنوياً.	عدد القوانين التي تم إقرارها خلال الدورة البرلمانية الأخيرة

## ٩. التوصيات وفرص معالجة الفساد

أجمع المشاركون في البحث على أن الفساد مستشري في القطاع الصحي وأن المواطن يدفع ثمن هذا الفساد بشكل يومي، إما من خلال عدم حصوله على الخدمة أو من خلال إضطراره إلى دفع مبالغ إضافية أو تقديمه ولاءات سياسية مقابل حقه في الصحة. وفي نفس الوقت، أظهر البحث أن الحلول ممكنة ومعروفة وأن ما ينقص خارطة طريق الإصلاح الصحي في لبنان هو القرار السياسي بالمضي بالإصلاحات وتحرير القطاع من قبضة المصالح السياسية والإقتصادية. تلعب السلطة التشريعية الدور الأساسي في هذا المجال، لاسيّما لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الإجتماعية النيابية التي تقع على عاتقها مسؤولية كبيرة لجهة الإستجابة لتحديات القطاع الصحي وتطبيق كمّ من التوصيات التي من شأنها تخفيف الفساد والحدّ من دوره السلبي. وتأتي هذه التوصيات على عدة مستويات تجاوباً مع مستويات المشكلة المختلفة، وهي تقتصر على الخطوات التي من شأنها الحد من الفساد وإنتشاره ولا تشمل جميع نواحي إصلاح القطاع الصحي تجاوباً مع أهداف هذا البحث.

### تشريعات وقوانين من أجل قاعدة تشريعية تعالج الفساد بشكل عام

١. إقرار قانون الحق بالوصول إلى المعلومات لتعزيز شفافية الدولة اللبنانية بما فيها وزارة الصحة.
٢. إقرار قانون حماية كاشفي الفساد من أجل تشجيع العاملين في القطاع العام على كشف حالات الفساد والمسؤولين عنها.
٣. دراسة وإقرار قانون اللامركزية الإدارية للتخفيف من البيروقراطية ونقل مجموعة من صلاحيات الوزارة إلى مجالس محلية لديها القدرة والمصلحة المباشرة في تحسين أداء المؤسسات الصحية وتعزيز الرقابة عليها والتعاون معها.
٤. إقرار قانون إنتخابي نسبي خارج القيد الطائفي ويتضمن إصلاحات أساسية تتعلق بسرية الإقتراع وإحترام تكافؤ الفرص بشكل لا يسمح بمعرفة نتائج الإنتخابات سلفاً ويعزز مبدأ مساءلة النواب ومحاسبتهم.
٥. دراسة وإقرار القوانين المنصوص عنها ضمن الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والضغط من أجل تنفيذها<sup>٣٣</sup>
٦. دراسة وإقرار القوانين المنصوص عليها في الإستراتيجية الوطنية لتكنولوجيا المعلومات من أجل مكنتة الوزارات وتحديث الأنظمة المعلوماتية في القطاع الصحي لتخفيف الهدر وتحسين التواصل داخل الوزارة ومع المواطنين.
٧. إقرار قانون إنشاء الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد الذي طرحه النائب روبر غانم عام ٢٠٠٧ وهي الهيئة المسؤولة عن تجميع الشكاوى والتحقيق بها ومتابعة ومحاسبة المعنيين.
٨. إعادة تفعيل قانون وسيط الجمهورية الصادر سنة ٢٠٠٥ والضغط من أجل إصدار المراسيم التطبيقية له.
٩. تحديث قوانين الهيئات الرقابية، مثل ديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب، من أجل إعطائها السلطة اللازمة لرفع الحصانة عن الموظفين وتمكينها من إنزال العقوبات بهم.
١٠. إقرار قانون سلم الرتب والرواتب للمحافظة على العالمين الأكفاء والنزهاء في الإدارة العامة.
١١. تحديث قانون التوظيف في الإدارة العامة بما في ذلك التعاقد من خارج الملاك للحدّ من التوظيف السياسي.

### تشريعات وقوانين لتفعيل آليات المساءلة والمحاسبة وإشراك المجتمع المدني

١. إقرار قانون لإنشاء نظام تغطية صحية شاملة للأشخاص غير المشمولين بأية صناديق حالية يعتمد على معايير واضحة تسمح للمواطن بالحصول على الخدمة الصحية دون منّة من احد.
٢. إقرار قانون إعادة هيكلة وزارة الصحة مما يعزز قدرتها على لعب دور وقائي ويمكّنها من أن تقوم بوظيفتها الرقابية على القطاع.
٣. تعديل قانون تنظيم النقابات لإعطائها (الأطباء، الممرضين، الصيادلة) صلاحيات تنفيذية تمكنها من ملاحقة المرتكبين وتطبيق القانون.
٤. تعديل قانون تنظيم الصيدليات ليتضمن اعتماد معايير موحّدة لنظم المعلوماتية الموجودة فيها بشكل يمنع إمكانية حجب المعلومات عن التفتيش النقابي عند الحاجة، مع حماية هذه المعلومات والتأكد من عدم وضعها بأيدي شركات الدواء والإستفادة منها للتسويق.
٥. تطوير وإقرار قانون لتوحيد المعايير وأسعار الخدمات في صناديق التغطية المختلفة الموجودة حالياً مع الحفاظ على ديمومتها كصناديق مختلفة.
٦. إقرار قانون لتوحيد الرقم المالي ورقم الضمان الإجتماعي، فيصبح لكل فرد رقم موحد، مما يمنع التهرب من تسديد الجميع لإشتراكات الضمان.
٧. إقرار قانون لتنظيم التعليم الجامعي للمهن الطبية ووضع حد لأعداد الخريجين ووقف المحاصصة السياسية والطائفية في توزيع الرخص.

## مراقبة ومساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية والإدارة العامة في الوزارة والضمان الإجتماعي وغيرها من المؤسسات العامة الصحية

١. زيادة عدد المراقبين الصحيين وسد النقص الموجود في دائرة التفتيش الصحي.
٢. توضيح إجراءات الشكاوى والإعتراض للأفراد وللجهات المعنية، ونشر إجراءات تقديم الشكاوى ومتابعتها في الهيئات الرقابية.
٣. تدريب موظفي الوزارة والإدارات الصحية لاسيما على مواضيع الحكم الرشيد والمحاسبة.
٤. مكننة الضمان الإجتماعي واتباع نظام متابعة إلكتروني للمعاملات شبيه بالنظام المتبع في وزارة الصحة.
٥. تطبيق قانون الوصفة الطبية الموحدة والعمل مع نقابة الأطباء لحثها على تطبيقه.
٦. تيسير مسار لتطوير وتوقيع ميثاق شرف لجميع العاملين في القطاع الصحي من أفراد ومؤسسات وشركات يضمن الإبقاء على الجانب الإنساني لهذا القطاع وإعطاء الأولوية للمريض وليس للريح المادي، على أن يتم إنشاء هيئة مؤلفة من النقابات والجامعات ومؤسسات المجتمع المدني تقوم بوضع آلية لمراقبة تطبيق هذا الميثاق وفضح المخالفين له.
٧. تمثيل الجمعيات في مجلس إدارة الضمان الإجتماعي ولجنة تسجيل الأدوية وغيرها من اللجان التي تتخذ قرارات حساسة.
٨. إعادة فتح المختبر المركزي للدواء وتجهيزه وتفعيله ليتمكن من الإضطلاع بدوره.
٩. اعتماد الدواء بحسب التركيبة العلمية - الجزيك بهدف خفض الفاتورة الدوائية.
١٠. اعتماد معايير الجودة والأداء لتقييم خدمات المستشفيات وتصنيف المستشفيات على أساسها.
١١. فرض تطبيق نظام التعليم المستمر ودعم النقابات لتطبيقه، على أن يتضمن نقاط خاصة بالمواضيع المرتبطة بأخلاقيات المهن الطبية وأفضل الممارسات المتبعة عالمياً في هذا المجال.
١٢. مساءلة الوزارة حول مدى إحترام أسس وأنظمة المناقصات ودفاتر الشروط الخاصة بالمشتريات وتسجيل الأدوية.

## تغيير في ممارسات النواب السياسية

١. عدم تدخل النواب وأحزابهم في الضغط على وزارة الصحة والضمان الإجتماعي من أجل تمرير مصالحهم الطائفية والسياسية.
٢. تزويد اللجنة النيابية بفريق من الأخصائيين والباحثين لمساعدة اللجنة على إتخاذ قرارات مبنية على البحث.
٣. إحالة اللجنة حالات الفساد للجهات الرقابية والقضائية المختصة ليقوم القضاء بمحاسبة من يثبت تورطه بالفساد.
٤. مساءلة الوزارة والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي لإعادة التوظيف حسب معايير الكفاءة الموضوعة سلفاً بناء على دراسة محددة لحاجاتها، ومعالجة حالة المتعاقدين.
٥. إنشاء مقرّ دائم للمجتمع المدني داخل مجلس النواب يسهل على النواب التواصل والتشاور المستمر مع المجتمع المدني والجهات المعنية،
٦. إنشاء لجان رقابية من المجتمع المدني للإشراف على تنفيذ المشاريع الممولة من الجهات المانحة.

## ١٠. شكر وتقدير

لم يكن هذا البحث ليكون ممكناً لولا دعم ومساهمة الأفراد والجهات الرئيسة التي وافقت على تبادل معلومات قيمة لهذه الدراسة وتسهيل الحصول على وثائق مهمة.

أولاً، نشكر الدكتور حسن كريم والسيدة فاطمة فخر الدين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتسليط الضوء على أهمية محاربة الفساد في القطاع الصحي ورعايتهما لهذه الدراسة.

وقد أغنت المقابلات التي أجريت بهدف إعداد هذه الدراسة الأفكار الواردة فيها، لاسيّما تلك التي أجريت مع:

الموقع	الإسم	
رئيس لجنة الصحة والعمل والشؤون الإجتماعية النيابية	د. عاطف مجدلاي	١.
مدير عام وزارة الصحة	د. وليد عمار	٢.
خبير في الإدارة الصحية والسياسات الصحية وأستاذ محاضر في الجامعة الأميركية في بيروت	د. فادي الجردلي	٣.
مقرّر لجنة الأشغال العامة	أ. أكرم حسن	٤.
طبيبة وناشطة في مجال الإصلاح الصحي	د. غادة ابو مراد	٥.
مدير عام نقابة الأطباء في لبنان	د. بسام سعد	٦.
نقيب سابق للأطباء في لبنان	د. محمود شقير	٧.
نقيب الممرضين والممرضات	د. هلن سماحة نويهض	٨.
نقيب الصيادلة	د. ربيع حسونة	٩.
رئيس مجلس إدارة الضمان	د. طويي زخيا	١٠.
رئيسة التفيتيش الصحي في التفيتيش المركزي	د. نهلا فتفت	١١.
الدولية للمعلومات	أ. محمد شمس الدين	١٢.
خبير في السياسات الصحية	د. سليم أديب	١٣.
طبيبة ومستشارة صحية وأستاذة جامعية	د. جنان أسطا	١٤.
خبير صحي وأستاذ جامعي	د. سليم أديب	١٥.
Menhara	د. إيلي أعرج	١٦.
Balsam	لبنى بتلوني	١٧.
طبيب وباحث صحي	د. أسعد عيد	١٨.
مجموعة «حقي علي»	أ. جنيد سري الدين	١٩.

ونشكر أيضاً المنظمات المحلية والدولية والباحثين والخبراء الذين شاركوا في الدراسة من خلال توفير المعلومات والدراسات أو من خلال المشاركة في مجموعات التركيز.

وأخيراً نتقدم بالشكر من الخبراء في مؤسسة بيوند للإصلاح والتنمية الذين ساهموا بتصميم هذه الدراسة وصياغتها، وهم:

١. عمر عبد الصمد

٢. جيلبر ضومط

٣. نتاليا منهل

## ١١. المراجع

١. الدولية للمعلومات - تقرير عن الانفاق الحكومي على الصحة في العام ٢٠١٢ - أعد خصيصاً للدراسة وكان قد نشر اجزاء منه في نشرة The Monthly العدد ١٠٥ - صفحة ٧.

٢ . Health Sector Reform – Walid Ammar 2009 - Health Systems and reform in Lebanon – Chapter Six  
<http://www.moph.gov.lb/Publications/Documents/ChapterVImargin.pdf>

٣. مقال في جريدة السفير اللبنانية بتاريخ ٥ نيسان ٢٠١١ بعنوان « الدولية للمعلومات : ميزانية الصحة والاستشفاء مليار و٢٦١ مليون ليرة»

٤ . National Household Health expenditures and utilization Survey 1999 – Volume 3  
<http://www.moph.gov.lb/Publications/Pages/Enquetenationale3.aspx>

٥. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان – المادة ٢٥  
<http://www.un.org/ar/documents/udhr>

٦. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - المادة ١٢ (١٩٦٦)  
<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b002.html>

٧. إتفاقية حقوق الطفل (١٩٩٠)  
<http://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/62sfvf.htm>

٨. إعلان «الما أتا» - المؤتمر الدولي للرعاية الصحية الأولية (١٩٧٨)  
<http://hfa.mawared.org/?q=node/5845>

٩. الميثاق العربي لحقوق الإنسان (١٩٩٧) -  
<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/a003.html>

١٠. البيان الوزاري- حكومة كلنا للعمل – كلنا للوطن  
<http://www.presidency.gov.lb/Arabic/Pages/MinisterialStatement.aspx>

١١. مقابلة مع وزير الصحة د. علي حسن خليل في جريدة الأخبار بتاريخ ٩-١٠-٢٠١٢  
<http://www.al-akhbar.com/node/29104>

١٢. مشروع وزير العمل شربل نحاس للتغطية الصحية الشاملة  
<http://www.information-international.com/info/index.php/the-monthly/articles/698>

١٣ . National Health Statistics Report in Lebanon 2012, The Institute of Health Management and Social Protection IGSPS  
<http://www.leb.emro.who.int/National%20Report.pdf>

١٤. التوجهات الاستراتيجية للنظام الصحي في لبنان - د. وليد عمار  
<http://www.moph.gov.lb/Publications/Documents/HealthStrategy.pdf>

١٥. راجع المصدر أعلاه.

١٦. الدولية للمعلومات - تقرير عن الانفاق الحكومي على الصحة في العام ٢٠١٢ - أعد خصيصاً للدراسة وكان قد نشر اجزاء منه في نشرة The Monthly العدد ١٠٥ - صفحة ٧.

١٧. تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٠٠٩، Health at a Glance  
[http://www.oecd-ilibrary.org/sites/health\\_glance-2009-en/0303//index.html%3bjsessionid=alpm8231hqrq6.  
delta?contentType=&itemId=/content/serial/19991312](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/health_glance-2009-en/0303//index.html%3bjsessionid=alpm8231hqrq6.delta?contentType=&itemId=/content/serial/19991312)
١٨. Hospitals In Lebanon,(June 2013), A report by BEMO bank [http://www.bemobank.com/files/Hospital%20Industry%20  
Report.%20June%202013.pdf](http://www.bemobank.com/files/Hospital%20Industry%20Report.%20June%202013.pdf)
١٩. Long-term Care in Developing Countries: Ten Case-studies: Chapter 4, Lebanon. Dr. Nabil Kronfol  
[http://www.who.int/chp/  
knowledge/publications/case\\_study\\_lebanon.pdf](http://www.who.int/chp/knowledge/publications/case_study_lebanon.pdf)
٢٠. تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٠٠٩، Health at a Glance  
[http://www.oecd-ilibrary.org/sites/health\\_glance-2009-en/0303//index.html%3bjsessionid=alpm8231hqrq6.  
delta?contentType=&itemId=/content/serial/19991312](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/health_glance-2009-en/0303//index.html%3bjsessionid=alpm8231hqrq6.delta?contentType=&itemId=/content/serial/19991312)
٢١. (National Health Statistics Report in Lebanon 2012, The Institute of Health Management and Social Protection (IGSPS)  
<http://www.leb.emro.who.int/National%20Report.pdf>
٢٢. راجع المصدر أعلاه.
٢٣. تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٠٠٩، Health at a Glance  
[http://www.oecd-ilibrary.org/sites/health\\_glance-2009-en/0303//index.html%3bjsessionid=alpm8231hqrq6.  
delta?contentType=&itemId=/content/serial/19991312](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/health_glance-2009-en/0303//index.html%3bjsessionid=alpm8231hqrq6.delta?contentType=&itemId=/content/serial/19991312)
٢٤. التقرير السنوي لأعمال التفتيش المركزي - [http://www.cib.gov.lb/Report\\_2010.pdf](http://www.cib.gov.lb/Report_2010.pdf)
٢٥. الدولية للمعلومات - تقرير عن الانفاق الحكومي على الصحة في العام ٢٠١٢ - أعد خصيصاً للدراسة وكان قد نشر اجزاء منه في نشرة The Monthly العدد ١٠٥ - صفحة ٧.
٢٦. National Health Statistics Report in Lebanon 2012, The Institute of Health Management and Social Protection (IGSPS)  
<http://www.leb.emro.who.int/National%20Report.pdf>
٢٧. الدكتور عصام سليمان (٢٠٠٧). وضع البرلمان في الجمهورية اللبنانية، مشروع «تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية» - المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.

## راجع أيضاً

د.علي الصاوي (٢٠٠١) تطوير عمل المجالس البرلمانية العربية. ورقة بحثية. [www.jpm.jo/uploads/articles/article\\_7308285.pdf](http://www.jpm.jo/uploads/articles/article_7308285.pdf) 

الموقع الإلكتروني لمجلس النواب - لجنة الصحة والعمل والشؤون الإجتماعية النيابية  
<http://www.lp.gov.lb/ListingGenericPage.aspx?id=4316>

الموقع الإلكتروني لمجلس النواب - أسئلة وإستجابات النواب  
<http://lp.gov.lb/ListingGenericPage.aspx?id=3326>

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي، "نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد" ٢٠٠٩.

## مراجع أخرى تم الإستعانة بها:

الخطة الوطنية لحقوق الإنسان - الحق في الصحة ٢٠٠٨ - برنامج الأمم المتحدة للتنمية  
<http://www.lp.gov.lb/Client%20Resources/Download%20Pages%5CAI%20Soha.pdf>

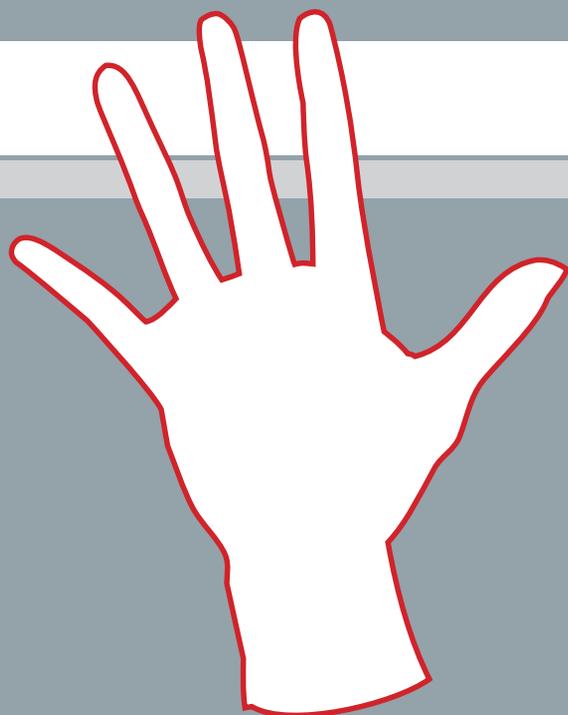
Cammet, M. and Chen, B. (2012), Informal politics and inequity of access to health care in Lebanon International Journal for Equity in Health

Roger Sfeir- Strategy for National Health Care Reform in Lebanon  
<http://www.fgm.usj.edu.lb/files/pdf/a62007.pdf>

Fighting Corruption in The Health Sector, Methods, Tools, and Good Practices - UNDP 2011  
[http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/fighting\\_corruptioninthehealthsector/](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/fighting_corruptioninthehealthsector/)

Health Reform In Lebanon, Key Achievements at a Glance-Walid Ammar  
<http://www.moph.gov.lb/Media/Documents/dg08014.pdf>





# دراسة عن النزاهة في مرفق المياه اللبناني

آب ٢٠١٣

مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب  
اعداد الدكتور طارق المجذوب  
خبير في شؤون المياه  
دكتوراه في القانون وبكالوريوس في الهندسة



مدخل

القسم الأول : تحديد إطارة عبارة « النزاهة في مرفق المياه »، وربط بعض المصطلحات والصور والمفاهيم المُكمّلة بها أو المُستخرجة

الفرع الأول: النزاهة في مرفق المياه في مُصطلحات مُستخرجة

- ١- الشفافية
- ٢- المساءلة
- ٣- المشاركة (أو إشراك المواطنين والمُجتمع المدني)
- ٤- مكافحة الفساد

الفرع الثاني: صور مفاهيم تحتيّة مُتفرّعة من عبارة « النزاهة في مرفق المياه » أو مُتّصلة بها

- ١- المؤسّسة العامة للمياه
- ٢- حُكْم القانون
- ٣- الخُصّصة وإمكانات الإصلاح
- ٤- قانون العقوبات ونظام الموظفين وقانون الإثراء غير المشروع
- ٥- الأهداف التنمويّة للألفيّة
- ٦- البوليفارشيّة والبيروقراطية

القسم الثاني : بلورة مفهوم النزاهة في مرفق المياه، والتبسُّط في معناه، وتبيان مدى خرقه عملياً

الفرع الأول: نحو بلورة مفهوم النزاهة في مرفق المياه

- ١- لمحة تاريخيّة موجزة
- ٢- مصادر هذا المفهوم
- ٣- بين مكافحة الفساد والنزاهة

الفرع الثاني: معنى النزاهة في مرفق المياه

- ١- من زاوية الوسائل
- ٢- من زاوية الغايات
- ٣- من زاوية الضمانات

الفرع الثالث: خرق النزاهة في مرفق المياه، والتصدّي للخرق

- ١- من القضاء الدستوري
- ٢- من القضاء الإداري
- ٣- من القضاء المالي
- ٤- من القضاء العدلي

خاتمة



المياه خليقة اليوم الثاني في سفر التكوين، ومنها جعل الله كل شيء حي في القرآن الكريم. فالمياه رمز الحركة والتدفق والحياة، وهي أساس كل حضارة.

إذ لا يستطيع الإنسان أن يتعمس في الحياة الحضرية إلا إذا كفل الحصول، على مدار السنة، على ما يحتاج إليه من مياه يُطْفئ بها ظمأه ويدراً عن نفسه الأمراض، ويسد بزرع الأرض رمقه.

وعندها، وعندها فقط، يكون في مقدوره أن يستقر، في رغدٍ وأمان، في مكانٍ مُعَيَّن من الكرة الأرضية، وبين المنازل، ويزرع الحقول، ويصنع السلع، وينصرف إلى التفكير في تحسين وسائل معيشته، ويعنى بضروب الآداب والعلوم والفنون.

وهذا بالضبط ما حصل في لبنان. فقد ساعد موقعه على جبهة بحرية طولها حوالي ٢١٠ كلم، وارتفاع سلسلتي جباله بموازاة الشاطئ، على تساقط الأمطار أيام الخريف والشتاء بنسبة مرتفعة نسبياً، لا تتمتع بها البلدان المجاورة، لأن الرياح الماطرة لا تصل إلى تلك البلدان إلا وقد خفت رطوبتها<sup>(١)</sup>، وسقط معظم أمطارها على أرض لبنان التي تُصبح غنية بمياهها.

وهكذا يتميز لبنان عن غيره من الدول المجاورة، بأنه واحة على طرف الصحراء. فهو البلد الوحيد في محيطه الإقليمي، الذي تخلو أرضه من الصحاري، إذ إنّ موقعه الجغرافي شرقي البحر المتوسط، وارتفاع جباله، وكثافة غاباته<sup>(٢)</sup>، وتربته الكلسية، وفرت له الأسباب التي تمنع عنه الجفاف، وتؤمن له مصادر هذه الثروة المائية من الأمطار<sup>(٣)</sup> والثلوج<sup>(٤)</sup>.

وأشكال الثروة المائية في لبنان على ثلاثة أنواع: الينابيع والعيون<sup>(٥)</sup>، والبرك<sup>(٦)</sup>، والأنهار.

ففي لبنان حوالي خمسة عشر نهراً دائماً، منها اثنا عشر نهراً ساحلياً تتبع من جبال لبنان الغربية<sup>(٧)</sup>، وتجري رأساً نحو البحر، مكوّنة خطأ عمودياً مع الساحل، وهي قصيرة المجرى<sup>(٨)</sup>. أمّا الأنهر الثلاثة الباقية (الليطاني والعاصي والحاصباني)، فتتبع من الداخل، وتأخذ في مجراها خطأ طويلاً نحو الشمال والجنوب، وتُسمى الأنهار الداخلية، وهي طويلة المجرى نسبياً. وبالتالي تتبع جميع الأنهار من أراضي لبنان وتصب عند ساحله، ما عدا نهري العاصي والحاصباني اللذين يصبان خارج حدوده.

يتلقّى لبنان على مجموع مساحته نحو ٨٦٠٠ مليون متر مكعب من المياه في السنة المتوسطة<sup>(٩)</sup>. يضيع نصف هذه الكمية على الأقل بواسطة التبخر وتعرّق النبات. أمّا الباقي فيتسرّب قسماً منه نحو الخزانات الجوفية نظراً للمساحة التي تشغلها الصخور المنفذة<sup>(١٠)</sup>، أو يجري سطحياً في الأنهار.

(١) أشرت « إسرائيل » خلال المفاوضات الفلسطينية-الإسرائيلية « الإسرائيلية » قضية ملكية السحب والغيوم فوق الضفة الغربية، فهل تُشير « إسرائيل » هذه المسألة مع لبنان في المستقبل القريب؟ لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع:

Tarek Majzoub et al., "Cloud busters": reflections on the right to water in clouds and a search for international law rules, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Volume 20, Number 3, Summer 2009, pp. 321-360.

(٢) تُساعد غابات لبنان، وإن كانت قليلة المساحة، على تكثيف بخار الماء، وتُسرّب قسماً كبيراً من مياه الأمطار إلى باطن الأرض.

(٣) الأمطار في لبنان غير موزعة بشكل مُنتظم لا في الزمان ولا في المكان.

(٤) لم تُقَمر أية جهة في لبنان حتى الآن بتكبييل كميات الثلوج والتعرّف إلى سماكتها ونقلها النوعية حسب العمق، وبالتالي فليس هناك من مُعادلة بين سماكة الثلج وكمية مياه المطر الهاطلة.

(٥) تُعدّ المصدر الرئيسي للمياه في لبنان، خلال فصل الصيف غير المُمطر. ويرتبط تدفق مياهها بتسرّب مياه الأمطار، ومياه ذوبان الثلوج، داخل الصخور الجيرية المسامية، وتنفجرها من جديد على سطح الأرض، بعد أن يتعاظم حجمها داخل طبقات تلك الصخور.

(٦) تُكوّن عدد منها في الصدوع التي أصابت بعض الجبال. وبالإضافة إلى هذه البرك الصدعية، هناك برك رأس العين والدردارة. وتقع برك الدردارة بين مرجعيون والخيام، تروي زراعات الخضار في سهل مرجعيون وترقد مياهها الحاصباني.

(٧) من ضمن هذه المياه النهر الكبير، أو النهر الكبير الشمالي في التسمية اللبنانية لأنه يقع شمالها، أو النهر الكبير الجنوبي في التسمية السورية لأنه يقع جنوبها.

(٨) لا يزيد أطول الأنهار الساحلية على ٦٠ كلم.

(٩) ليس هنالك من رقم مُتفق عليه بالنسبة لكميات المطر الإجمالية التي تسقط على لبنان، فهذا المتوسط يتراوح بين ٨٦٠٠ و ٩٧٠٠ مليون متر مكعب سنوياً. ويُعزى ذلك لأسباب عدّة أهمها اختلاف عدد السنوات المُعتمدة لاحتساب هذا الرقم. ويبقى أن تُشير إلى أنّ الأرقام المائية هي وجهة نظر لا تُعبر إلا عن رأي مُطلقها. لمزيد من المعلومات حول الأرقام المائية اللبنانية، راجع كتاب: وزارة الطاقة والمياه، الإستراتيجية الوطنية لقطاع المياه: « حق لكل مواطن وثروة لكل الوطن »، دون تاريخ.

(١٠) إنّ نحو ٨٠٪ من مساحة البلاد مُكوّن من صخور تسمح للمياه بالدخول في فراغاتها وشقوقها وطبقاتها، وتسمح لها أيضاً بالتواجد داخلها.

يُمكن صياغة مجموع المياه اللبنايَّة، السطحيَّة والجوفيَّة المُتوافرة، بالمعادلة المائيَّة التالية : ١٠٠٪ مُتساقطات (٨٦٠٠ مليون متر مكعب في سنة متوسطة) = ٥٠٪ تبخُّر وتعرق (٤٣٠٠ مليون م٣) + ٣٪ جريان سطحي + ٤٣٪ تسرُّب جوفي.

وتبلغ المياه المُتاحة نظرياً نحو ٤٣٠٠ مليون م٣ في السنة، وهي تتألَّف من العناصر الأربعة التالية : مياه الأنهار المشتركة مع سوريا المُقدَّرة بـ ٥١٠ مليون م٣ (٤١٠ مليون م٣ من العاصي و ٩٥ مليون م٣ من النهر الكبير) و المياه الذاهبة باتجاه فلسطين المُحتلَّة والمُقدَّرة بـ ٣١٠ مليون م٣ (١٦٠ مليون م٣ من الحاصباني و ١٥٠ مليون م٣ من المياه الجوفيَّة ونبع الدان أو اللدَّان) و المياه السطحيَّة المُقدَّرة بـ ٢٢٠٠ مليون م٣ (باستثناء أنهار العاصي والنهر الكبير والحاصباني) و المياه التي تسرُّب إلى جوف الأرض والمُقدَّرة بـ ١٢٨٠ مليون م٣ (دون أن تظهر مُجدِّداً بشكل ينافيع على اليابسة) <sup>(١١)</sup>.

وعلى الرغم من هذه الوفرة المائيَّة المُتاحة نظرياً، فإنَّ المياه المُتاحة للبنان تُقدَّر في الواقع بنحو ١٢٠٠ مليون م٣ (٨٠٠ مليون م٣ هي كامل كمية المياه السطحيَّة خلال فترة الجفاف، باستثناء العاصي والنهر الكبير والحاصباني ؛ و ٢٢٠ مليون م٣ هي تخزين سدِّ القرعون ؛ و ١٨٠ مليون م٣ هي المياه المُستثمرة حالياً). وهذه الكميَّة لن تكفي احتياجاته في المستقبل المنظور <sup>(١٢)</sup>. سيكون مجموع احتياجات لبنان للمياه عام ٢٠٢٥ نحو ٣٣٠٠ مليون م٣، مُوزَّعة على مياه الشرب والإستعمال المنزلي والبلدي (٩٠٠ مليون م٣) والصناعة (٢٤٠ مليون م٣) والزراعة (٢١٦٠ مليون م٣). وبمُقارنة هذا الرقم بـ ٢٠٠٠ مليون م٣ التي يُمكن للبنان السيطرة عليها في ضوء المعلومات والتقنيات المُتوفرة حالياً (١٧٠٠ مليون م٣ ضمن أراضي لبنان، يُضاف إليها حصَّة لبنان المُفترضة من أنهار العاصي والكبير والحاصباني) يُمكن القول إنَّ لبنان سيعجز عن سدِّ احتياجاته المائيَّة <sup>(١٣)</sup>.

واستناداً إلى ما تقدم، واعتماداً على معطيات عديدة، فإنَّ لبنان يحتاج إلى ثروته المائيَّة بكاملها في المستقبل القريب. فحاجة لبنان إلى المياه تفوق موارده.

ويُعاني لبنان، بحكم واقعه الإداري المُعقَّد أو مشكلاته التنظيميَّة، من ضغوط شديدة على موارده المائيَّة المُتاحة <sup>(١٤)</sup>. وممَّا يزيد الأمر تعقيداً غياب (أو تغييب) النصوص القانونيَّة.

فالمواطن يشكو، عندما يضطرُّ إلى إنجاز مُعاملة مائيَّة في الدوائر الرسميَّة، من كثرة الرشاوى والسمسرات. ووسائل الإعلام بالمرصاد لشكاوى المواطنين. وذُكر مرَّة أنَّ مُعاملة تسرُّب مياه في أحد المباني استلزم إنجازها مدَّة سنة وشهرين، وخَصَّصت لـ ١٠٢ إحالة، وحملت ١٥١ توقيعاً، وانتهت بتقريرٍ من ٦٩ صفحة و ٤ خرائط <sup>(١٥)</sup>.

إنَّ فقرات البيان الوزاري للحكومة (المُستقبل) حول المشكلات التنظيميَّة التي تشكو منها الإدارة هي ذات دلالة باقية. وقد وُردت في البيان الفقرة الآتية:

« إنَّ الحكومة تُدرك الحاجة المُلحَّة لإعادة بناء الإدارة وتحديثها وفقاً لمتطلبات النمو وتشجيع الإستثمار وتسهيل مُعاملات المواطنين وتنفيذ القانون وتمكين الحكومة من وَضْع السياسات والخطط وتنفيذها واعتماد التقنيَّات الحديثة، وهي ستعمل على ملء الشواغر من خلال استكمال تطبيق آليَّة التعيين التي اعتمدت سابقاً في مجلس الوزراء (لاسيما في وظائف الفئة الأولى) والتي تُراعي قواعد الجدارة والكفاءة وتلتزم المُنافسة والتقيُّد بما نصَّت عليه الأنظمة والقوانين المرعيَّة الإجراء، والعمل على تطوير وتحديث أنظمة الوظيفة. كذلك ستعمل على مُكافحة الفساد وتعزيز وتطوير هيئات الرقابة (ديوان المُحاسبة وهيئة التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنيَّة وهيئة العُليا للتأديب)، وذلك لتمكينها من القيام بمهامها في المُحاسبة والمُساءلة والمُراقبة، وتسريع إقرار رزمة مشاريع منها مشروع تعديل قانون الإثراء غير المشروع. كما ستعمل الحكومة على

(١١) الأرقام مُستقاة من كتاب المهندس محمد فواز، نحو سياسة مائيَّة في لبنان، معهد الهندسة العالي في بيروت-ESIB، ٢٠٠٧، الصفحات ٢٥-٣٧.

(١٢) راجع كتاب: وزارة الطاقة والمياه، الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لقطاع المياه...، مذکور سابقاً، ص ٣٦-٣٩.

(١٣) راجع كتاب: المهندس محمد فواز، مذکور سابقاً، ص ٣٩.

(١٤) راجع: الجمهوريَّة اللبنايَّة، التقرير الوطني لمؤتمر الأمر المُتحدة للتنمية المُستدامة (مؤتمر ريو+٢٠): التنمية المُستدامة في لبنان: الوضع الراهن والرؤيا، حزيران ٢٠١٢، ص ١٤.

(١٥) راجع ما ورد في صحيفة اللواء اللبنايَّة، في ٢٠١٧/٩/١٩.

تحسين خدمات الإدارة العامة وتفعيل استخدام المعلومات والاتصالات للانتقال إلى المعاملات الإلكترونية واعتماد مشروع الحكومة الإلكترونية، واعتماد الرقم الوطني الموحد وإنشاء الشبكات الموحد في الإدارات. كذلك تلتزم الحكومة برنامج إستراتيجية الإصلاح الإداري التي يُعدها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية وكذلك العمل على تعيين وسيط الجمهوريّة<sup>(١٦)</sup>.

إنّ لبنان بدأ اليوم يشكو من نقص المياه، بسبب سوء الإدارة أو الهدر أو عدم توافر الإمكانيات الماديّة أو جهل واقع الحال (أو معرفة الرقم). فالعديد من القرى الجنوبيّة، مثلاً، تُواجه العطش، ولا تزال البرك الترابيّة القديمة والآبار الجوفيّة الوسيلة الوحيدة لمواجهة نقص المياه في هذه القرى، بل إنّ قِلّة كمّيّات الأمطار الهائلة في هذه المناطق خلال السنوات المُصرمة أدّت إلى جفاف الينابيع أو انخفاض مستوى المياه الجوفيّة. ويقضي الجفاف في بعض السنوات على المحاصيل الزراعيّة بالإضافة إلى تدهور تربية الماشية حيث لا تتوافر المراعي بسبب نقص المياه.

وممّا جاء في البيان الوزاري للحكومة (المستقلة):

« أمّا في قطاع المياه، فإنّ حكومتنا ستعمل على وضع وإقرار وتنفيذ « الإستراتيجية الوطنيّة لقطاع المياه » القائمة على مبدأ الإدارة المتكاملة والمُعَدّة من قِبَل وزارة الطاقة والمياه، وتنفيذ من ضمنها خطة الصرف الصحي وخطة السدود والبحيرات الجبليّة وإطلاق عدد منها في العام ٢٠١١ وإصدار الوزارة ومُؤسّسات المياه بشريّاً ومادياً، تشريعياً وتنظيمياً، على مُواكبة هذه الإستراتيجية تأميناً لشروط الإستدامة<sup>(١٧)</sup>.

« غير أنّ انتشار التلوّث والبنى التحتيّة المائيّة التي لا تُلبّي المعايير اللازمّة تحد من قدرة الحكومة على تلبية الحاجة إلى المياه في المُستقبل. ويستهلك الري المقدار الأكبر من المياه في البلاد (٦١٪) مع كفاءة مُتدنيّة إذ لا تزال القنوات المفتوحة تُشكّل أغلبيّة الشبكات (...). ولا يُعرف سوى القليل عن كمّيّة المياه المُستخدمة من قِبَل القطاع الصناعي في لبنان، ولكن تُشير التقديرات إلى أنّ الطلب على المياه الصناعيّة يتراوح بين ١٥٠ و ١٦٣ مليون متر مكعب سنويّاً، أي ما يُعادل نحو ١١٪ من إجمالي الطلب السنوي من المياه (...)<sup>(١٨)</sup>.

والتشخيص الحالي لأوضاع المياه في لبنان يُشير إلى أنّه في حال استمرار الأحداث على هذا المنوال (سوء إدارة أو هدر أو عدم توافر الإمكانيات الماديّة أو جهل واقع الحال المائي - أو معرفة الرقم -)، فإنّ العجز المائي سيتعاظم، وأنّ نسبة تأمين الغذاء ستُنخفض إلى أدنى مستوى.

تولي المجتمعات الديمقراطيّة في العالم المعاصر موضوع النزاهة Integrity في مرفق عام<sup>(١٩)</sup> المياه (أو مرفق المياه) اهتماماً مُتزايداً لأسباب شتى، يأتي في طليعتها ما للنزاهة من دور مؤثّر في خفض تكاليف المشاريع المائيّة وفي تحقيق الشفافية الإداريّة، والحفاظ على موارد المياه، وبلورة فكرة حق المواطن في المياه، وتعزيز الممارسة الديموقراطيّة.

من المأثور أنّ مفهوم النزاهة لا يستقيم ولا يُؤتي ثماره بالشكل الأمثل إلا إذا سار مُتكافئاً مع مجموعة من القواعد والمبادئ الأصليّة ذات الصلة الوُثقى بما يُمكن أن يُسمّى قيم النزاهة ومناقبها، أو آدابها وأخلاقيّاتها Ethics. وإذا كانت النزاهة لا تُشيع، من وجهة نظر وضعيّة، إلا بتطبيق القانون على أساس المساواة بين الخاضعين له، فهي لا تتحقّق، من وجهة نظر أخلاقيّة، إلا إذا اتّسم القيّمون على مرفق المياه بمجموعة من المزايا التي تعكس استقلالهم، وتعبّر عن تجرّدهم، وتتم عن أهليّتهم، وتنتهي إلى جعل الناس يطمئنون إلى قراراتهم. فمن الجلي أنّ أخلاقيّات عمل مرفق المياه هي صمّام أمان وخير ضابط لتطبيق القانون تطبيقاً سليماً، ولاكتساب ثقة الناس بالمرفق.

ونرى أنّه بالإمكان تقسيم الدراسة إلى قسمين وخاتمة.

(١٦) من البيان الوزاري لحكومة الرئيس نجيب ميقاتي، ٢٠١١.

(١٧) المرجع ذاته.

(١٨) راجع: الجمهوريّة اللبنانيّة، التقرير الوطني لمؤتمر الأمم المُتحدة للتنمية المُستدامة (مؤتمر ريو+٢٠)،...، مذكور سابقاً، ص ١٤.

(١٩) إنّ المرفق العام Public service هو النشاط الذي يهدف لتحقيق نفع عام ويسد حاجة عامّة يكون للسلطة العامّة فيه الكلمة العليا. بمعنى أوضح: المرفق العام هو نشاط ذو نفع عام (أو من أجل تحقيق المصلحة العامّة) تُمارسه إحدى الجماعات العامّة مباشرة أو يكون خاضعاً لرقابتها وتمتّع بمزايا السلطة العامّة - كاستيفاء الرسوم وأخذ القرارات النافذة - (د. هيام مروّة، القانون الإداري الخاص (المرافق العامّة الكبرى وطرق إدارتها - الإستملاك والأشغال العامّة - التنظيم المدني)، المؤسّسة الجامعيّة للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٣٧).

يضمُّ القسم الأول المتعلِّق بتحديد إطار عبارة « النزاهة في مرفق المياه »<sup>(٢٠)</sup>، ويربط بعض المصطلحات والصور والمفاهيم المُكمِّلة بها أو المُستخرجة، فرعان هما:

**الفرع الأول:** النزاهة في مرفق المياه في مصطلحات مُستخرجة (صَبُط العبارة في نصوص متعدّدة: لبنائيّة وعربيّة ودوليّة، آفاقها وشمولها، وجهات نظر مُختلفة).

**الفرع الثاني:** صور ومفاهيم تحتيّة مُتفرّعة من عبارة « النزاهة في مرفق المياه » أو مُتصلة بها (تعريف، وآراء، وأوضاع قانونيّة).

ويضمُّ القسم الثاني التحليلي في غالبيّة فقراته، والمتعلِّق ببلورة مفهوم النزاهة في مرفق المياه اللبناني، والتبسُّط في معناه، وتبيان مدى خرقه عمليّاً، فروعاً ثلاثة هي على التوالي:

**الفرع الأول:** نحو بلورة مفهوم النزاهة في مرفق المياه (لمحة تاريخيّة موجزة، مصادر هذا المفهوم، بين مكافحة الفساد والنزاهة).

**الفرع الثاني:** معنى النزاهة في مرفق المياه (من زاوية الوسائل، من زاوية الغايات، من زاوية الضمانات).

**الفرع الثالث:** خرق النزاهة في مرفق المياه، والتصديّ للخرق (أمثلة من قرارات القضاء الدستوري، والقضاء الإداري، والقضاء المالي، والقضاء العدلي).

وإنَّ غَلَبَ على القسم الأول بفرعيه طابع التجميع، فإنَّ ذلك كان مقصوداً، حتى يكونَ الشرح والتحليل مسبوقين بما يُمثِّل واقع الحال في هذا المضمار، وحتى تكون الدراسة مُفيدةً على صعيد العُصارة من النصوص المثبتة. كما أنّنا وسَّعنا دائرة النصوص المُختارة، وأثبتنا ما ليس مكتوباً بالعربيّة بأصليهِ الأوَّل، ثم نقلنا معناه إلى لغتنا، حتى يسهل تناوُّله. هذا مع الإشارة إلى أنّ تقسيم الدراسة على هذا الوجه لن يحول دون الإشارة إلى نقاطٍ أخرى لا تدخل في حيز أي منها ولكنّها تفرض نفسها كنقاط مُكمِّلة.

وتلزم الدراسة نفسها، منذ البدء، بمنهج عملي خالص يجتنب النزوع النظري قدر المُستطاع لتنتقل من النصوص القانونيّة المُعدّة للتطبيق في لبنان، ومن كيفيّة تطبيقها (أي الواقع المائي المُعاش).

(٢٠) عُقد المنتدى الأول لنزاهة المياه في دلفت (هولندا Netherlands) ما بين ٥ و ٧ حزيران ٢٠١٣، بدعوة من ثلاث مؤسسات تدور في مدار شؤون وشجون المياه، هي: Water Integrity Network و UNESCO-IHE Institute for Water and Education و Water Governance Centre. ومن هنا كان عنوان الدراسة الراهنة: النزاهة في مرفق المياه اللبناني. وما من شك في أنّ لمصطلح النزاهة وقعاً وموقِعاً خاصين، لا من زاوية تحقيق غرض هذه الدراسة وحسب، بل لأنّه قد يكون الأكثر رقياً وعمقاً وشفافيّةً في مسار مرفق المياه عبر التاريخ.

## القسم الأول:

### تحديد إطارة عبارة "النزاهة في مرفق المياه"، وربط بعض المصطلحات والصور والمفاهيم المُكمّلة بها أو المُستخرجة

إنّ عبارة النزاهة في مرفق المياه كثيرة الاستعمال في وسائل الإعلام واللغة الفقهيّة. وهي حاضرة في المصطلح الاجتهادي.

إنّ مفهوم النزاهة هو أمر أساسي في النظام الديمقراطي الغربي. بات راسخاً في المجتمعات السياسية المتطوّرة أنّ مفهوم النزاهة هو علامة من علامات انتماء المجتمع إلى الديمقراطية، وإلى دولة القانون. وهو يكفل المصالح المشروعة للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ويحقّق الخير العام في المجتمع. ومرفق المياه الذي يُفترض أن يكون كل عمل من الأعمال الصادرة عن سلطاته الإداريّة مُتصلاً بقانون ما، وضامناً تنفيذ هذا القانون.

يُلقي القسم الأول الأضواء على جذور النزاهة في مرفق المياه العربيّة واللبنانيّة، مُحدّداً إطار الموضوع والمصطلحات والصور والمفاهيم المُكمّلة له أو المُستخرجة.

### الفرع الأول: النزاهة في مرفق المياه في مُصطلحات مُستخرجة

يتضمّن الفرع الأوّل صَبَط بعض المصطلحات ذات الدلالة الخاصة في الموضوع، من ذلك مثلاً: الشفافية، المساءلة، المشاركة، ومكافحة الفساد<sup>(٢١)</sup>.

إنّ التعبيرات المُتصلة بالنزاهة يُمكن أن تُستبدل بأخرى مثل الشفافية، المساءلة، المشاركة، ومكافحة الفساد. وهذا التعبير الأخير الغني بالمعاني قد يختصر كل ما سبق من عبارات على الصعيدين النظري والعملي.

#### ١- الشفافية

أثبت برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في معرض دراسة حول مكافحة الفساد في قطاع المياه، مصطلح الشفافية، كالآتي<sup>(٢٢)</sup>:

"Transparency is the right of access to information and existence of written rules and regulations. It is an important part of efforts to prevent and combat corruption. However, transparency is only useful in combination with accountability and training. Information has to be specific and detailed, audit committees should be trained to interpret the information, and citizens need in-depth information in order to combat corruption. Poorly maintained 'information kiosks' and 'public signboards' are only marginally useful in promoting and sustaining transparency"<sup>(23)</sup>.

« الشفافية هي حق الوصول إلى المعلومات ووجود قواعد وأنظمة مكتوبة. إنّها جزء مهم من جهود الوقاية من الفساد ومكافحته. ولا تكون الشفافية مُجدية إلّا بتضافرها مع المساءلة والتدريب. لا بُدّ للمعلومات أن تكون مُحدّدة ومُفصّلة، وعلى لجان التدقيق أن تكون مُدرّبة لتفسير هذه المعلومات، كما يحتاج المواطنون إلى معلومات مُعمّقة لمُحاربة الفساد. إنّ فاعليّة أكشاك المعلومات ولوحات الإعلانات العامة، ضعيفة التحديث، تبقى هامشيّة في الترويج للشفافية واستدامتها».

(٢١) لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع:

.P. Stålgren, Corruption in the water sector: Causes, consequences and potential reform, Swedish Water House Policy Brief No

(٢٢) راجع: United Nations Development Programme, Fighting corruption in the water sector: methods, tools and good practices, ٢٠١١.

(٢٣) المرجع ذاته، ص ٢٥.

الشفافية Transparency هي مسلك يوحى بالثقة ينتهجه أي مرفق عام، لا يخفي غير ما يظهر، ولا يصطّح المواقف المموّهة لتبرير نشاطه أو أعماله، ولا يخشى كشف الحقائق ومراقبة القانون، ويفتح أمام الملاء أبواب التقييم.

ولا تقف الشفافية عند فتح أبواب التقييم أمام الملاء، بل تُعزّج على حق وصول المواطن إلى المعلومات (البيانات والمستندات) <sup>(٢٤)</sup> وتغوص في بحر الأرقام اللامتناهي <sup>(٢٥)</sup>.

و« بغياب تشريعات حول حق الوصول إلى المعلومات وقانون حماية كاشفي الفساد، يبقى المجال ضيقاً لممارسة الشفافية والمحاسبة في المناقصات والمزايدات العامة. لا وجود لقانون مُحدّد واحد يُنظّم جميع جوانب التوريد أكانت للمناقصات أو المزايدات العامة في لبنان. فالحكومة لا تضع دائماً قواعد لعبة واضحة. في الواقع جرت العادة بأن يقوم المُستثمرون بدفع الرشوة للفوز بعقود، كما يحصل تدخّل سياسي في عمليّات منح العقود. وفي ظل هذه الأجواء والتدخلات لا تُمنح العقود للمرشّح الأكثر أهليّة. رسمياً، منحت إدارة المناقصات <sup>(٢٦)</sup> ٤,٢ في المئة فقط من المشاريع البالغة قيمتها ٦ مليارات دولار والتي تعاقدت على أساسها هيئات حكوميّة مختلفة. أمّا باقي هذه العقود فيسود الظن بأنّها مُنحت للشركة المُستعدّة لدفع أعلى رشوة أو عبر التلزييم بالتراخي. وهي عمليّات تجري في العديد من الإدارات والمؤسّسات العامة بالرغم من عدم جوازها <sup>(٢٧)</sup>».

و« الفساد في الصفقات العامة ظاهرة كونيّة يشترك فيها كل الأطراف، سواء البلدان المُشترية أم البلدان المُورّدة (البائعة) <sup>(٢٨)</sup>». والصفقات العامة (أو المُشتريات الحكوميّة) Procurement، التي تحتاج إلى أموال ضخمة، هي عقود (إستدراج العروض، أو المناقصة العموميّة، أو المناقصة المحصورة، أو الإتفاق بالتراخي، أو البيان أو الفاتورة) يُجريها شخص عام (كالدولة، والمؤسّسات العامة، والبلديّات) مع مُتعهّدين بهدف إنجاز أشغال، أو تأمين لوازم أو خدمات، أو تلزييم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة، وذلك لتحقيق المصلحة العامة <sup>(٢٩)</sup>. «إنّ الصفقات العامة تُتّيح نوعاً من الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإنّ هذه الشراكة هي أوجه من التنسيق بين السلطات العامة والشركات، بهدف تمويل وإنشاء أو تجديد أو تشغيل بنية تحتية ما، أو توفير خدمة، ويتم اللجوء إلى هذه الشراكات في قطاعات كالنقل والصحة العامة والترية وإدارة النفايات وتوزيع الماء (...). توسّعت الشراكات بين القطاعين العام والخاص بسرعة في الأعوام الـ١٥ الأخيرة، وتلجأ السلطات العامة إليها في ضوء ما تُواجهه من قيود في الموازنة، وفي الوقت نفسه للإفادة من خبرة القطاع الخاص <sup>(٣٠)</sup>». «ومنذ ثمانينات القرن الماضي بدأت دوائر الفساد في شتى ضروبه وأنواعه تتّسع وتتشابك بدرجة لم يسبق لها مثيل <sup>(٣١)</sup>».

يفتقد لبنان إلى قانون مُوحّد للشراء الحكومي. فهناك، بشكل أساسي، قانون المحاسبة العموميّة (المرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠) وتنظيم التفتيش المركزي (المرسوم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩٥٩/١٧/٩) ونظام المناقصات (المرسوم ٢٨٦٦ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦). وتخضع المؤسّسات العامة لقانون مالي خاص بها، كما تتمتع البلديّات، المتوسّطة والصغيرة، بهامش من الحرية النسبيّة. «...» وفي الوقت الذي يُعتبر تضمين مبادئ ومعايير الشفافية

(٢٤) لمزيد من المعلومات حول الحق في الوصول إلى المعلومات ودور الإعلام في تعزيز الشفافية، راجع كتاب منظمة الشفافية الدوليّة: نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد (كتاب المرجعيّة)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، دون تاريخ، ص ١٢٥-١٣٣.

(٢٥) الرقم الصحيح واحد لا يحتمل التبدل والتعديل وإنّ كان يحتمل الإجهاد والتأويل. وكثيراً ما يكون الرقم الواحد أكثر بلاغة من العديد من الخطب والمقالات. فالرقم الصحيح ليس وجهة نظر تتبدّل بتبدّل الأشخاص والطروحات والمواضيع والأحوال، بل هو رقم ثابت بإمكان كل شخص أن يشرحه كما يحلو له، ولكن لا يُمكن أن يُبدّل فيه. فالرقم هو الثابت، أمّا التفسيرات أو الدلالات التي يُخفيها فيمكن أن تكون مُتعدّدة. لمزيد من المعلومات حول معرفة الرقم، راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامّة (العملية الإداريّة والوظيفة العامّة والإصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٧٢-١٧٦.

(٢٦) « تُشير المادة ٧ من قانون المناقصات العامة إلى إمكانيّة تعيين لجنة خاصّة عن كل محافظة أو دائرة للإشراف على المناقصات. وتُشير المادة ١٥ إلى أنّه يتم اختيار أعضاء اللجنة من بين الموظفين المحليّين، إلّا أنّ الواقع ليس كذلك. فمنذ تأسيسها، بقيت إدارة المناقصات مُركّزة في مكتب هيئة التفتيش المركزي، ولم يتم إنشاء أي فرع لها في أي محافظة. كل العقود تُقرّر مركزياً، وتقوم إدارة المناقصات، ووفقاً لقانون المناقصات العامة، بمناقصات الإدارات العامة كافة، باستثناء تلك المُتعلّقة بقوى الأمن الداخلي، والجيش، والبلديّات، والوكالات العامة، والمؤسّسات العامة <sup>(٢٧)</sup> (الجمعية اللبنانيّة لتعزيز الشفافية - لافساد، دراسة حول نظام النزاهة الوطني، لبنان ٢٠١١، الطبعة الثانية، بيروت، ص ١٠٣).

(٢٧) المرجع ذاته، ص ١٠٤.

(٢٨) راجع كتاب منظمة الشفافية الدوليّة: نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد...، مذكور سابقاً، ص ٢١٢. ولمزيد من المعلومات حول المُشتريات والعقود العامة: مظاهر الفساد وسبل مكافحته، المرجع المذكور، ص ٢١٢-٢٢٠.

(٢٩) راجع ما كتبه: القاضي إيلي معلوف، الصفقات العامة في لبنان: الإطار القانوني والمبادئ الأساسيّة، السادسة (مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة)، العدد ٢، آذار/مارس ٢٠١٢، ص ٢٩-٢٢.

(٣٠) المرجع ذاته، ص ٢٨.

(٣١) راجع كتاب منظمة الشفافية الدوليّة: نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد...، مذكور سابقاً، ص ٢١٢.

والمنافسة والمساواة في قوانين الشراء أساسياً لتحقيق النزاهة والمشاركة والمساءلة وضمان القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، (...) [يظهر] أنّ الإطار التشريعي في لبنان يفتقد إلى الوضوح بشأنها، وكذلك حول مواضيع عدّة ذات الصّلة، كمسؤوليّات لجان تقييم المناقصات وقبولها ومطلّبات الرقابة الداخليّة والخارجيّة والحكم بشأن آليات الشكوى الرسميّة وخطط الشراء السنويّة ودراسات السوق وسواها من الإجراءات المُلزِمة»<sup>(٣٢)</sup>.

يعتّرض مسار الصفقات العامة في لبنان سيّلاً من المُخالفات الإداريّة والماليّة وبعض الجرائم المُخلّلة بواجبات الوظيفة (كالرشوة، أو صرف النفوذ، أو الإختلاس واستثمار الوظيفة). ومن المُخالفات الواقعة على الصفقات العامة: المُخالفات المرتكبة من قبل الإدارة (مُخالفات في دفاتر الشروط، ومُخالفات ناجمة عن تجزئة الصفقات، ومُخالفات في أصول التلزم)، والمُخالفات المرتكبة من المتعاقدين مع الإدارة (تواطؤ المتعهّدين، وارتفاع أسعار بعض التلزيّات، ونكول المتعهّد عن تنفيذ الصفقة، وتأخّر المتعهّد في تنفيذ الصفقة)<sup>(٣٣)</sup>.

لقد خاض لبنان غمار تجربة إشراك القطاع الخاص (أنديو لبنان ش.م.ل. ONDEO LIBAN s.a.l) في إدارة مرفق المياه في مدينة طرابلس (٢٠٠٣-٢٠١٠)، إلا أنّ المعلومات عن هذه التجربة الرائدة، الفريدة والإستثنائيّة، شبه معدومة<sup>(٣٤)</sup>.

من أجل كل هذه الأسباب، لا بدّ من اقتراح أو مشروع قانون يهدف إلى تعزيز الشفافية والإرتقاء بمشاركة المواطنين في صنع القرار المائيّ وتعزيز مُحاسبة ومساءلة كل مُقصر.

إنّ حق وصول المواطن إلى المعلومات المائيّة هو حق دستوريّ مُكرّس في مقدّمة الدستور<sup>(٣٥)</sup> يحتاج لتثبيت بقانون لضمان نجاعة تطبيقه.

وتنص مُقدّمة الدستور إلى أنّ « لبنان عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة ومُلتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الانسان ».

وضمنت المادة ١٩ من إعلان عام ١٩٤٨ حق كل « شخص (...) في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقّيها وإداعتها بأيّة وسيلة كانت دون التقيّد بالحدود الجغرافيّة ». وشدّدت المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة الذي أقرّته الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة في ١٦/١٢/١٩٦٦، المُصدّق عليه بالمرسوم ٣٨٥٥ تاريخ ١/٩/١٩٧٢، على حق كل إنسان في حرية التعبير، الذي يشمل « حرّيّة في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقّيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأيّة وسيلة أخرى يختارها ». وتدعو المادة ١٠ من اتفاقيّة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المُصدّق عليها لبنانياً بالقانون ٣٣ تاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٨، إلى اعتماد تدابير لتعزيز الشفافية في الإدارات العامة من خلال الكشف عن المعلومات التي بحوزتها بهدف تأمين المصلحة العامة لاسيّما « المعلومات عن كميّة تنظيم إدارتها العموميّة واشغالها وعمليّات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونيّة التي تهمّ عامّة الناس، مع إيلاء المُراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصيّة »<sup>(٣٦)</sup>.

(٣٢) راجع ما كتبه: سايبين حاتم وبسمة عبد الخالق، ملامح الشراء الحكومي في لبنان (مُلخّص دراسة أجرتها مؤسسة البحوث والإستشارات)، السادسة (مجلّة دراسات المال العام وبناء الدولة)، العدد ٢، آذار/مارس ٢٠١٢، ص ١٥.

(٣٣) راجع ما كتبه: القاضي بسام وهبة، المُخالفات في الصفقات العامة في لبنان: الإطار القانوني والمبادئ الأساسيّة، السادسة (مجلّة دراسات المال العام وبناء الدولة)، العدد ٢، آذار/مارس ٢٠١٢، ص ٤٠-٣٧.

(٣٤) حاولنا الحصول على عقد الإدارة، كما حاولنا معرفة بعض شؤون وشجون هكذا تجربة من مصادر رسميّة عديدة، إلا أنّ الحظ لم يكن حليفنا. جل ما حصلنا عليه هو تصوير كُتَيْب من ٤٦ صفحة، دون تاريخ، يحمل العنوان التالي: « نتائج التجربة الأولى لشراكة القطاع الخاص في إدارة قطاع المياه في لبنان: عقد الإدارة المُشتركة في طرابلس ».

(٣٥) لمزيد من المعلومات حول موضوع القيمة الدستوريّة لمُقدّمة الدستور، راجع بحث: د. طارق المجذوب، المعاهدات الدوليّة في ميزان المجلس الدستوري اللبناني: بعض المُلاحظات الأولى، الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١١، ص ٢١٦-٢١٩.

(٣٦) وممّا هو جدير بالذكر، في هذا السياق، المادة ٧ من الدستور اللبناني التي كُتست الحقوق المدنيّة والسياسيّة اللبنانيين.

ولبنان مُلزم بإدخال هذه المبادئ والقواعد في تشريعه الوطني وإقرار قوانين تُجسّد التزاماته وتعهّداته الدوليّة، لاسيّما وأنّ الفقرة « د » من مقدّمة الدستور تنصّ على أنّ « الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يُمارسها عبر المؤسّسات الدستوريّة ».

ولكي يتمكّن الشعب من التّهوض بهذه المسؤوليّات يجب أن يُكفل حقه بالوصول إلى المعلومات المائيّة (أي إقرار حق كل شخص في الوصول إلى المعلومات المائيّة الموثوقة والإطلاع عليها، تمكيناً له من مُحاسبة ومساءلة كل مُقرّر). والأصل هو، إذًا، إباحتها، والإستثناء هو حظر الوصول إليها والإطلاع عليها. ولا يكون الحظر إلّا مُعللاً في ضوء مبادئ الإنتظام العام ومصلحة الدولة العليا وأمنها الوطني، ضمن أُصيّق تفسير.

ويُمكن إجمال أهداف اقتراح أو مشروع القانون بما يلي:

- تمكين كل شخص من الوصول إلى المعلومات المائيّة الموجودة لدى الإدارة. ولا يحتاج الوصول إلى المعلومات المائيّة إلى إثبات مصلحة مُباشرة لطالبها. وتعتبر معلومات مائيّة جميع البيانات والمُستندات المُرتبطة بالشأن المائي التي تحتفظ بها الإدارة، بصرف النظر عن وسيلة حفظها أو مَصدريها. ويُقصد بالإدارة: الدولة والمؤسّسات العامة والبلديات واتحادات البلديات والمؤسّسات أو الشركات الخاصة المُكلّفة بإدارة مرفق عام مُرتبط بقطاع المياه،

- وإلزام الإدارة بالنشر الحكمي السنوي لبعض التقارير والمعلومات المائيّة. ويجب أن تتضمن تقارير الإدارة البيانات والمُستندات المائيّة الوافية لإطلاع المواطنين على كل ما له علاقة بنشاط الإدارة في مجال المياه والصعوبات التي اعترضت سير العمل والمشاريع التي نُفّذت والتي لم تُنفّذ وأسباب عدم التنفيذ وأيّة معلومات أُخرى مُفيدة ترى الإدارة ضرورة نشرها،

- وإلزام الإدارة بتعليل قراراتها المائيّة لإتاحة المجال أمام المواطنين لفهم الأسباب التي حدّت بالإدارة إلى اتّخاذها، تأميناً للشفافية وتجنباً للإستنساوية وللحد من المُراجعات أو الدعاوى القضائيّة غير المُجدية. ولن تُعفى الإدارة من موجب التعليل إلّا عند إعلان حالة الطوارئ أو قيام ظروف جدّ إستثنائية،

- وتنظيم إجراءات طلب المعلومات المائيّة. فعلى الإدارة حفظ البيانات والمُستندات المائيّة بشكل يُسهّل استخراجها،

- وإيلاء هيئة الرّصد المائي Water Watch Dog<sup>(37)</sup> المأمولة مهمّة السهر على حسن احترام وتطبيق هذا القانون. ومن ضمن المهام التي يُمكن أن تُنّاط بها إستلام الشكاوى المُتعلّقة بتطبيق أحكام هذا القانون والتحقّق فيها وإصدار القرارات بشأنها. وتصدر الهيئة قرارات يُمكن طلب وقف تنفيذها والطعن فيها أمام مجلس شورى الدولة. وتكون قرارات الهيئة مُلزّمة للإدارة. وإذا تأخّرت الإدارة عن التنفيذ دون سبب، يُمكن اتّخاذ قرار بإلزامها بدفع غرامة إكراهية، بناءً على طلب المُتضرّر، تُقدّرها الهيئة.

## ٢- المساءلة

حدّد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في معرض دراسة حول مكافحة الفساد في قطاع المياه، مصطلح المساءلة، كالآتي ( ):

“Accountability means objectively holding people and agencies responsible for their performance. It implies being obliged to report, inform and take responsibility for one’s decisions and actions towards an entity that can enforce sanctions. Higher degrees of accountability reduce levels of corruption.

(37) لمزيد من المعلومات حول الهيئات النّاطمة لمرفق المياه في أوروبا، راجع:

Michel Nakhla, La régulation par les instruments: Les services d’eau en Europe, Presses des Mines, Paris 2013.

(38) راجع:

United Nations Development Programme, Fighting corruption in the water sector: methods, tools and good practices 2011.

Accountability can work in three directions: upward, downward, and horizontal (...). Upward accountability implies being answerable to higher level officials or authorities (the case of delegated functions within hierarchical organizations). Downward accountability implies being answerable to users or clients, or to a constituency in general. Horizontal accountability implies being answerable to peers (e.g., a body of professionals)<sup>(39)</sup>.

« تعني المساءلة الموضوعية أن يتحمل الناس والوكالات نتائج أداؤهم. إنها تنطوي بدهاء على واجب الإبلاغ والإعلام، وتحمل مسؤولية القرارات والأعمال أمام جهاز يفرض الجزاءات. وكلما كانت المساءلة أشد قل الفساد.

يمكن أن تتم المساءلة في ثلاثة اتجاهات: نحو الأعلى، نحو الأسفل، وأفقيًا. تعني المساءلة نحو الأعلى المسؤولية أمام الرئيس أو السلطة الأعلى (حالة المهام المفوضّة في منظّمة تسلسليّة). وتعني المساءلة نحو الأسفل المسؤولية أمام المُنتفعين أو الزبائن، أو أمام جمهورهم بشكل عام. وتعني المساءلة الأفقية المسؤولية أمام الأقران (الجماعات المهنية، مثلًا)».

و« في لبنان، وبالرغم من وجود قواعد واضحة تتناول المسؤوليات الماليّة، مبنية على أساس التشريعات القانونيّة، لكنّها في معظم الحالات لا تُطبّق بصرامة. ولتطبيق الشفافية في العمليّات الحكوميّة هناك حاجة إلى الإفصاح عن معلومات موثوقة حول السياسات والتوقّعات الخاصّة بالسياسة الضريبية الحكوميّة. ولم يتضمّن القانون اللبناني أحكاماً مُستقلّة تُعالج الغش والفساد في عمليّات الصفقات العامّة، بل أورد بعض النصوص العامّة ذات الصلة بالموضوع في قانون العقوبات (المرسوم رقم ٣٤٠، تاريخ ١٩٤٣/٣/١)، حيث تُفرض عقوبة بالسجن من ٣ أشهر إلى ٦ سنوات أو غرامة تتراوح بين ٢٠٠ ألف ليرة لبنانيّة ومليون ل.ل. على كل مُخالفة لأحكام القانون. فعلى سبيل المثال:

- من أوكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة أو مؤسسة عامة أو بلدية أو هيئة عامة أو مؤسسة ذات منفعة عامة أو تملك الدولة قسمًا من أسهمها، إقترف الغش في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إمّا بهدف المنفعة الذاتية أو مُراعاة لفريق، وتسبّب بأضرار للفريق الآخر أو أضراراً بالمصلحة العامة أو الأموال العامة، أو ارتكب الخطأ الفادح والجسيم.

- من ارتبط، في حالة السلم، بعقد تعهّد أعمال أو أشغال عامة أو نقل أو استصناع أو صيانة أو تصليحات أو تقديم خدمات أو لوازم أو تموين مع إحدى الجهات المبيّنة في الفقرة السابقة سواء كان العقد نتيجة مُناقصة على أساس دفتر شروط أو بطريقة التراضي أو بأي طريقة أخرى فلجأ إلى ضروب المُماطلة المقصودة أو الحيلة لعرقلة التنفيذ أو إطالة المدّة بقصد الإضرار بمشاريع الدولة أو جزًا لنفع له أو لغيره أو اقترف الغش في نوع المواد المُستعملة أو المُقدّمة أو في تركيبها أو صنعها أو مواصفاتها الجوهرية.

- المُتعهدون الذين يتفقون بالتواطؤ فيما بينهم لإفساد عمليّة التلّيزم أو لحصر الإلتزام بواحد منهم إضراراً بالجهة الرسميّة المُتعاقد.

- الموظف المنوط به الإشراف على المُناقصة أو التكلّيف بالتراضي أو بأيّة طريقة أخرى أو مُراقبة مراحل التنفيذ أو استلام الأشغال بعد إنجازها، إذا قام بأعمال من شأنها مُراعاة فريق على آخر في التلّيزم أو التكلّيف أو إذا هو تغاضى عن ضبط المُخالفة أو أهمل المُراقبة أو لم يتخذ بحق المُخالف التدابير التي تنص عليها القوانين المُختصّة.

- المُتعهد أو الوسيط أو أي شخص آخر قدّم نتيجة مُناقصة أو تكلّيف بالتراضي أو بأيّة طريقة أخرى موادًا فاسدة أو غير صالحة للإدارات والمؤسسات العامّة والبلديّات، ويُعتبر الموظف أو المُستخدم الذي قَبِل أو استلم هذه المواد شريكًا بالجرم<sup>(٤٠)</sup>.

(٣٩) المرجع ذاته، ص ٢٥-٢٦.

(٤٠) راجع تقرير: الجمعية اللبنانيّة لتعزيز الشفافية - لفساد، دراسة حول نظام النزاهة الوطني، مذكور سابقاً، ص ١٠٤-١٠٥.

ويمكن تحديد المساءلة Accountability كالاتي: مراقبة السلطات والمؤسسات المختصة في مجتمع قانوني معين لكل مرفق عام، وملاحظة مدى تقيده بالموجبات التي تتطلبها وظيفته، ويفرضها القانون، حتى إذا ما أُخِلَّت تَمَّ ملاحقته ومُحاكمته القِيَمين عليه في سبيل إعادة التوازن إلى العلاقات التي تربط المُنتفع أو المُستفيد بالمرفق.

« وتُمارس الرقابة السياسيّة، إمّا مباشرة من خلال المواطنين عن طريق المجالس واللجان والأندية والأحزاب والنقابات وغيرها، وإمّا بصورة غير مباشرة عن طريق المؤسسات الدستوريّة. (...) تتجلى الرقابة السياسيّة في النظام البرلماني - كما هو الحال في لبنان - وبصورة خاصّة رقابة السلطة التشريعيّة على السلطة التنفيذية ولا سيّما على الإدارة العامّة التي هي أداؤها التنفيذية، بصور مُتعدّدة أهمّها: منح الثقة للحكومة أو حجبها عنها، حق السؤال والإستجواب، طلب سحب الثقة من الحكومة، حق اتهام الوزراء، تأليف اللجان البرلمانيّة، حق التحقيق البرلماني، والرقابة الماليّة »<sup>(٤١)</sup>.

ونكتفي، في هذا الصدد، بالدلالة على بعض هذه الوجوه أو الصور (حق السؤال، وحق الإستجواب، وحق التحقيق البرلماني، وحق اتهام الوزراء، وتأليف اللجان البرلمانيّة)، ونُهي بخاطرة أو ملاحظة عامة.

- **حق السؤال:** فمن حق أي نائب، خلال الدورات النيابيّة<sup>(٤٢)</sup>، توجيه أسئلة إلى الحكومة أو إلى أعضائها للإستيضاح عن أي أمر. والأسئلة قد تكون شفهيّة فتُجيب عنها الحكومة فوراً، أو تُطلب تأجيل الجواب إلى جلسة أخرى. وقد تكون خطيّة فيُوجّهها النائب بواسطة رئيس المجلس ويكون على الحكومة الإجابة عنها خطيّاً في ١٥ يوماً، أو تُطلب تمديد المهلة. وإذا انقضت المهلة دون جواب، أو إذا لم يكتب النائب بالجواب، حقّ له تحويل سؤاله إلى استجواب<sup>(٤٣)</sup>.

- **حق الإستجواب:** « وهو يرمي إلى مناقشة الحكومة ومُحاسبتها عن تصرّفٍ مُعيّن. والإستجواب ينطوي على نوع من النقد والإتهام، ويختلف عن السؤال في أنّه لا يبقى محصوراً بين النائب السائل والوزير المُجيب، بل يُتيح لكل النواب فرصة الإشتراك في مناقشة موضوع الإستجواب. وطلب الإستجواب يُقدّم خطيّاً إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس. وعلى الحكومة الإجابة خلال ١٥ يوماً. ويحق لها طلب التّمديد إذا كان الأمر يتطلب إجراء تحقيق. وعند ورود الجواب يُدرج موضوع الإستجواب في جدول أعمال أول جلسة للمجلس مُخصّصة للأسئلة والإستجابات (تُخصّص هذه الجلسة بعد كل أربع جلسات عمل على الأكثر). وفي الجلسة يُعطى الكلام للنائب والحكومة، فإذا اقتنع النائب بالجواب إنتهى البحث في الموضوع، وإذا لم يقنّع طلب طرح الثقة بالحكومة، وإذا تبين للمجلس أنّ الأمر خطير قرّر إجراء تحقيق »<sup>(٤٤)</sup>.

- **حق التحقيق البرلماني:** « والمجلس هو الذي يُشكّل لجنة خاصّة من بين أعضائه للقيام بكل التحريّات والإستماع إلى الإفادات وجمع المعلومات واستدعاء الشهود للكشف على حقيقة الموضوع ومُلابساته. ونُعدّ للجنة تقريراً وترفعه إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على النواب لبت الموضوع. وبإمكان المجلس عندها إثارة المسؤوليّة الوزاريّة وطرح الثقة بالحكومة »<sup>(٤٥)</sup>.

- **حق اتهام الوزراء:** يحق لمجلس النواب بأغليّة ثلثي أعضائه أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء، بارتكابهم الخيانة العظمى، أو إخلالهم بالواجبات المُترتبة عليهم، ويُحاكم هؤلاء أمام المجلس الأعلى لمُحاكمة الرؤساء والوزراء المنصوص عليه في المادة ٨٠ من الدستور اللبناني المُعدّلة بالقانون الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٠٩/٢١.

- **تأليف اللجان البرلمانيّة:** يعتمد المجلس في بدء انعقاد الدورة العاديّة في آذار من كل عام بانتخاب أعضاء اللجان بالإقتراع السري. وتملك هذه اللجان، وفقاً لاختصاصها، الطلب إلى الدوائر الرسميّة إيداعها جميع المُستندات اللازمة والتي من شأنها تسهيل مهمّتها الرقابيّة على أعمال الإدارة<sup>(٤٦)</sup>.

(٤١) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامّة...، مذكور سابقاً، ص ٧٢١-٧٢٢.

(٤٢) تكون الدورات العاديّة لمجلس النواب في عقدتين: الأولى يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار ويستمر حتى نهاية شهر أيار. والثاني يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتتوالى جلساته حتى نهاية السنة.

(٤٣) راجع كتاب: د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان [وأهم الأنظمة الدستوريّة والسياسيّة في العالم]، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣٠٣.

(٤٤) المرجع ذاته.

(٤٥) المرجع ذاته، ص ٣٠٤.

(٤٦) لمزيد من المعلومات حول عمل لجان مجلس النواب، المرجع ذاته، ص ٢٨٥-٢٨٦.

والخاطرة هي ما خطّه أحد المُحلّلين المُخضرمين. « ليس في العالم برلمان يتبارى ثلاثة أرباع أعضائه في جلد الحكومة وتهشيمها، كلّمَا عُرِضت الموازنة السنويّة عليهم، ثم يرفعون أيديهم مُوافقين عليها.

كما ليس في العالم مسؤولون سياسيون ونواب يجهرون بأنّ الحُكم ومصلحة الوطن مرهونان بـ « الظروف الإقليميّة » بينما هم، حيث هم، لأنّ الشعب هو الذي انتخبهم (مبدئيّاً)، وبينما الدستور يقول صراحةً إنّ الشعب هو الذي يُقرّر مصيره.

وأخيراً ليس في العالم بلد يزداد ديئته العام سنّة بعد سنة، ويعترف حُكّامه ونوابه وسياسيّه، موالون ومعارضون، بأنّه ليس هناك من حلّ لوقف تصاعد المديونيّة، أو وفاء الدّين ... ومع ذلك يتسابقون ويتزاحمون على كراسي الحُكم؟<sup>(٤٧)</sup>

ويُمكن أن نُضيف، إلى ما سبق، سبباً آخر لضعف الرقابة السياسيّة غير المُباشرة في لبنان، هو النسبة العالية للوزراء النواب في تشكيل مُعظم الحكومات. وهذا يُشكّل خلافاً كبيراً في مبدأ الفصل بين السلطات. فكيف ستكون الرقابة في حكومة ذات أكثرية برلمانيّة؟

### ٣- المشاركة (أو إشراك المواطنين والمُجتمع المدني)

تختلف المشاركة Participation باختلاف الأنظمة السياسيّة في الدول. ففي الأنظمة غير الديمقراطيّة، تنحصر المشاركة في الأجهزة التي أوجدتها. أمّا في الأنظمة الديمقراطيّة فللمشاركة أهميّة بالغة إذ تُعتبر تكريساً للمبدأ الديمقراطي القاضي بالسماح للشعب ولُمُمثّليه بمناقشة الإدارة عن أعمالها، وبالتالي مُراقبتها، لمنعها من الانحراف عن الأهداف العامة والصالح العام.

فما السبيل إلى مُحاصرة ظاهرة الفساد ومُحاربتها قبل أن تتفاقم وتُستفحل؟

إنّ بإمكان المُنظّمات الأهليّة مُساعدة السلطات على تحسين صورتها ومُحاصرة ظاهرة الفساد، شعبيّاً ومُؤسّسيّاً<sup>(٤٨)</sup>. وهذا ما ينعكس إيجاباً على الإستقرار السياسي ويُخفّف من حدّة الإحتكاك بين مُختلف فئات المُجتمع.

وهناك منظمّة الشفافية الدوليّة Transparency International تسعى جاهدة للقضاء على الفساد<sup>(٤٩)</sup>. وتُعَدُّ هذه المنظمّة التي تتخذ من برلين Berlin مقراً لها تقارير سنويّة ترصد فيها مدى انتشار الفساد في بلدان العالم، وتُحدّر من استفحال الظاهرة وانعكاساتها الوخيمة على الأداء الاقتصادي والسياسي، فضلاً عن أثارها الإجماعيّة والأخلاقيّة<sup>(٥٠)</sup>.

وبات التقرير الذي تُصدّره مؤشراً أوليّاً في هذا المضمار منذ العام ١٩٩٥. ويستند هذا المؤشّر إلى استطلاعات تعكس رؤية أوساط رجال الأعمال والمحلّلين في البلاد من مُقيمين أو مُهاجرين.

وأصبح لمنظمّة الشفافية الدوليّة فروع في بلدان عدّة. وتأسّست عام ١٩٩٩ في لبنان الجمعيّة اللبنانيّة لتعزيز الشفافية - لافساد، كفرع لبناني لتلك المنظمة يعمل على نقل مناهج المنظمة العالميّة إلى لبنان<sup>(٥١)</sup>.

وتُفكّر وزارة الطاقة والمياه بإشراك الناس في إدارة بعض المشاريع المائيّة لتأمين استدامتها (كتنظيم استعمال مياه الري من خلال قيام جمعيّات لمُستخدمي المياه)<sup>(٥٢)</sup>.

(٤٧) راجع ما كتبه د. باسم الجسر حول « أعاجيب السياسة في لبنان »، في صحيفة البيرق، في ٢٥/٦/٢٠٠٤.

(٤٨) راجع التقرير التالي: Transparency International, Global corruption report : ٢٠٠٨، Cambridge University Press، p. xxviii، ٢٠٠٨.

(٤٩) راجع الموقع الإلكتروني التالي على شبكة الإنترنت: <http://www.transparency.org>

(٥٠) لمزيد من المعلومات حول الفساد في قطاع المياه، راجع التقرير التالي:

Transparency International, Global corruption report : ٢٠٠٨، Cambridge University Press، ٢٠٠٨.

(٥١) راجع الموقع الإلكتروني التالي على شبكة الإنترنت: <http://www.transparency-lebanon.org>

(٥٢) راجع كتاب: وزارة الطاقة والمياه، الإستراتيجيّة الوطنيّة لقطاع المياه...، مذکور سابقاً، ص ٢٠ و ٢٤.

لقد تحوّلت المشاركة على مدار العقود القليلة الماضية من هاجس جماعي (المجتمع المدني<sup>(٥٣)</sup> أو المنظمات الأهلية) إلى قضية فردية أو شخصية (المواطن<sup>(٥٤)</sup>). وبدافع من الإيمان الراسخ للمواطنين لتطوير النزاهة بمرفق المياه، فهم يَصْطَلعون بدور محوري على هذا الصعيد (وسائل الإعلام المختلفة، والإنترنت، ومواقع التواصل الاجتماعي، والهواتف الذكية...) في محاولة لتطوير ثقافة النزاهة ونشرها.

واعتبر البعض أنه من المُستحسن إشراك المواطنين في عمليات خَصَّصَة مرفق المياه بحيث تُطرح بعض الأسهم للإكتتاب العام في مشروع مائي مُحدّد، أو وضع آليات للمشاركة في إدارة المشاريع المائية المُخصّصة. إنّ هذه المشاركة تُبَحّ المجال لإنضاج الرأي العام حيال النتائج الإيجابية للخَصَّصَة من خلال تبيد صورة الرأسمال المُتوحّش الذي سيَلْتهم الأرباح ويُقتطع من مداخيل المواطنين. فإجراءات الخَصَّصَة يجب أن تتم تحت مراقبة فاعلة، وحيادية، وموضوعية، تتأكد من حسن تنفيذ العقود المُوفّعة ودفاتر الشروط والأسعار وجودة الخدمات المُقدّمة، فضلاً عن الثبّت من الواردات المُحقّقة بما يؤمّن اقتطاع النسب العائدة للدولة.

#### ٤- مكافحة الفساد

مكافحة الفساد Anti-corruption هي العبارة الأكثر تداولاً بين الناس. وهي تُفهم بشكل أوضح إذا تمّت مُقابلتها ببعض نقائضها، ومن ذلك الإغواج والفساد والزيّف وإساءة استعمال المرفق العام أو أهدافه بغية تحقيق المآرب المادية الخاصة (تعليب اعتبارات المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، كالقرارات الإدارية التي اتُّخذت باسم المصلحة العامة ولكنها أتت فقط لإشباع مآرب شخصية أو عائلية أو حزبية...). « هناك تعريفات كثيرة للفساد، لكننا سنعمد تلك التي ترى أنّ الفساد: تحريف سلطة ما لفائدة خدمة مصالح خاصّة، سواء تعلّق الأمر بسلطة سياسية أو بسلطة قضائية أمر إدارية أمر اقتصادية؛ بمعنى آخر، الفساد عبارة عن اتّخاذ القرارات في الشأن العام وفق اعتبارات المصلحة الخاصة، وليس وفق المصلحة العامة »<sup>(٥٥)</sup>.

« الفساد ظاهرة مُلازمة للحضارة البشرية منذ فجرها الأول. واللافت أنّ هذه الظاهرة باتت في لبنان أمراً عادياً لا يُثير الإستغراب أو الدهشة، وأصبحت تُدارى، تجنّباً للحرّج، باستعمال كلمات مثل: الإهمال، أو الهدر، أو غياب الضمير... »

والفساد لا يقتصر على الرشوة والإبتزاز واستعمال النفوذ والمحسوبية والاحتيال وقبول الهدايا والإثراء (الكسب) غير المشروع واختلاس الأموال العامة واستخدام حوافز التّعجيل (وهو المال الذي يُدفع إلى موظفي الحكومة لتّعجيل النظر في أمر خاص يقع في نطاق اختصاصهم لحصول المواطن على حقّه) وتجاوز القوانين، والتلزييم غير المشروع للعقود الحكومية، ومُصادرة الأملاك العامة... بل يشمل أيضاً وضع التشريعات التي تخدم أيضاً وضع التشريعات التي تخدم من هم في السلطة ومحاسبيهم<sup>(٥٦)</sup>.

وتتعدّد أسباب الفساد وتختلف من دولة إلى أخرى، إلّا أنّها تنقسم جميعها إلى أسباب مُباشرة (كالصلاحيات التي تتعلّق، مثلاً، بمنح التراخيص أو رسو المُشتريات الحكومية...) وأسباب غير مُباشرة (كانخفاض مستوى دخل الموظفين، أو عدم الشفافية التي تجعل القوانين مطاطة وقابلة للتفسير المُختلف وللتأويل المُحتمل...) <sup>(٥٧)</sup>.

« ويتفق المفسدون على القول إنّ الفساد ليس فقط ظاهرة طبيعية، بل هي أيضاً « إيجابية » تُسهّل الإنطلاقة الاقتصادية، وتزيد النمو، وتُطوّر الفعالية الإنتاجية، لأنّ الرشوة والفساد يُقلّصان من مُعدّلات هدر الوقت الثمين، و« يُزيّتان » عجلات البيروقراطية، ويُساعدان على تجاوز قيود الأنظمة القانونية الجامدة والمُتحرّجة »<sup>(٥٨)</sup>.

(٥٣) لمزيد من المعلومات حول المجتمع المدني في العالم العربي ودوره في محاربة الفساد، راجع كتاب منظمة الشفافية الدولية: نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد...، مذكور سابقاً، ص ١٣٤-١٤١.

(٥٤) لمزيد من المعلومات حول موضوع لا صوت يعلو فوق صوت المواطن، المرجع ذاته، ص ٢٣١-٢٤٢.

(٥٥) المرجع ذاته، ص ٢٣.

(٥٦) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامة...، مذكور سابقاً، ص ٨٢٢.

(٥٧) المرجع ذاته، ص ٨٢٣.

(٥٨) المرجع ذاته.

والمأساة أنّ انتشار الفساد يُحوّل الإدارة « من مفهوم خدمة عامة إلى مفهوم إثراء غير مشروع، فيُصبح المال، غير الحلال، المُحرّك والحافز، وتُصبح الرشوة والسرقة والوساطة قواعد عمل إداريّة مُتعارفًا عليها إلى درجةٍ يقتنع معها المواطن بأنّه لا يُمكنه الوصول إلى حقّه إلّا بدفع المال أو بتدخّل أحد النافذين لصالحه»<sup>(٥٩)</sup>.

وعندما تُراجع تقارير هيئات الرقابة وتصريحات المسؤولين عن إصلاح الإدارة تُصاب بالذهول لكثرة ما تتضمّنه من إشارات إلى إمعان السلطة السياسيّة والسياسيين في التدخّل في شؤون الإدارة العامة<sup>(٦٠)</sup>.

و « لقد غدا اتّهام الإدارة بالفساد عذراً دائماً للقصور والعجز عن الإنجاز. لكن الناس يعرفون، وأمام اسم كل مدير يضعون اسم « النافذ » الذي قاتل حتى انتزع القرار بتعيينه، وبالتالي فإنّ اتّهام الإدارة والمديرين بالفساد إنّما يعني - بدايةً وانتهاءً - تأكيد تُهمة الفساد في السياسيين (...).

أمّا المُستثمرون، المطموح إلى استدراج أموالهم لُتسهم في بناء البلد، فإنّهم يعرفون « كلمة السر » وموقع « المفتاح »، ولذلك فإنّهم يتوجّهون دائماً إلى أهل الحُكم والنافذين من السياسيين القادرين على اختراق الحواجز القانونيّة (...). إنّ اللبنانيين يعرفون الكثير عن أخطاء السياسيين، ويحتسبون من ضمنها ارتكابات بعض الإداريين الذين « زرعو » لإنجاز تلك « الأخطاء » الموصوفة<sup>(٦١)</sup>.

« يُعاني المجتمع اللبناني، إذًا، من « ثقافة فساد » مُستشريّة على شكل هرم مُتغيّر القاعدة. فلا الفساد فوق، ولا هو معزول عن المجتمع نفسه. فقد تحوّل مع الوقت من الشكل الهرمي التقليدي (فساد من فوق إلى تحت)، إلى شكل الهرم معكوساً (فساد من تحت إلى فوق)، فإلى فساد مُسطّح (يستوي فيه من هم فوق بمن هم تحت)»<sup>(٦٢)</sup>.

« إنّ ظاهرة الإستهتار بالخدمة العامة، من حيث عدم دراستها مُسبقاً، تُمثّل سبباً رئيسياً - من بين أسباب رئيسيّة أخرى - في فشل المشاريع العامة أو إعادة النظر فيها دورياً، إذ هناك مُدن يُعاد فيها - كل ثماني سنوات - بناء شبكات صرف المياه القذرة، وذلك بدعوى أنّ وسع القنوات لم يُعد كافياً وقادراً على تحمّل أو استيعاب منسوب مياه الصرف المدفوعة، بسبب النمو الديمغرافي مثلاً. والسؤال: ألم يكن أولى بالقائمين على هذا الشأن العام، أنّ يدرسوا تطوّر المدينة، إقتصاديّاً وديمغرافيّاً، ما يجعلهم - بعد ذلك - قادرين على تحديد واختيار قنوات صرف أوسع، تتناسب مع تطوّر المدينة، على مدى ثلاثين أو أربعين سنة مُقبلة؟»<sup>(٦٣)</sup>.

## الفرع الثاني: صور مفاهيم تحتيّة مُتفرّعة من عبارة « النزاهة في مرفق المياه » أو متّصلة بها

نُسلط الضوء، توضيحاً لما جاء في الفرع الأول المُشتمل على أربعة عناوين (الشفافية، المُساءلة، المُشاركة، مكافحة الفساد)، على ستّة مفاهيم وصور تحتيّة أو فرعيّة أو مُكمّلة أو متّصلة اتصالاً وثيقاً بعبارة « النزاهة في مرفق المياه ». وحاولنا قدر المستطاع اجتناب تكرار الأفكار الذي من الطبيعي حصوله أحياناً نظراً لتقارب الآفاق بين بعض المصطلحات والصور والمفاهيم.

رجعنا إلى الكثير من الوثائق التي أفرّقتها منظمات أو بلدان تصدّت لموضوع النزاهة في مرفق المياه، وحرصنا على أن يكون للتجربة الإداريّة اللبنانيّة الخاصة، وللثقافة القانونيّة اللبنانيّة المُميّزة، ولحاجات المجتمع اللبناني وواقع مرفق المياه فيه، دورٌ بارزٌ في بلورة العناوين المنشودة. وهكذا، إستقينا ما هو مفيد من تجارب الآخرين، واستوحينا مجموعة من المصطلحات (التحتيّة المتفرّعة من عبارة « النزاهة في مرفق المياه » أو المتّصلة بها) من الخصوصيّة السياسيّة والإجتماعيّة اللبنانيّة.

(٥٩) المرجع ذاته.

(٦٠) لمزيد من المعلومات حول الإعترافات الرسميّة بالتدخّل في شؤون الإدارة، المرجع ذاته، ص ٨٨٦-٨٩٤.

(٦١) راجع ما كتبه طلال سلمان عن « إدارة الفساد السياسي! » في صحيفة السفير في ٢٠٠٧/٠٨/٣.

(٦٢) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامّة...، مذکور سابقاً، ص ٨٢٦.

(٦٣) راجع كتاب منظمة الشفافية الدوليّة: نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد...، مذکور سابقاً، ص ١١٠.

## ١- المؤسسة العامة للمياه

هناك ثلاث جهات رئيسية تُعنى بشؤون المياه في لبنان<sup>(٦٤)</sup>، هي: مجلس الإنماء والإعمار، ووزارة الطاقة والمياه، والمؤسسات العامة للمياه (مصالح المياه سابقاً).

يأخذ مجلس الإنماء والإعمار على عاتقه دراسة وتجهيز بعض المشاريع ذات الأهمية الخاصة، وتمويلها. كما تُعنى أيضاً المديرية العامة للموارد المائية والكهربائية في وزارة الطاقة والمياه بالتمويل وتنفيذ المشاريع الكبرى. وتُعنى المؤسسات العامة للمياه باستثمار مشاريع المياه وصيانتها وتبجديدها. وعند بروز مشكلة تقنية أو عدم توافر الأموال اللازمة، تلجأ هذه المؤسسات إلى وزارة الوصاية (وزارة الطاقة والمياه).

إنَّ مفهوم المصالح المستقلة داخل في إطار مدلول المؤسسات العامة وغير مُتميّز قانونياً عنها. وتأكّد هذا الاعتقاد بصدور المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ المتعلق بـ « النظام العام للمؤسسات العامة ».

وأشار هذا المرسوم في المادة الأولى منه إلى « المؤسسات العامة تشمل أشخاص القانون العام المُستقلّين عن الدولة والبلديات ». واعتُبرت مؤسسات عامة، بمتقضى المادة الثانية منه، المؤسسات العامة التي تتولّى مرفقاً عاماً، وتمتّع بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالي والإداري. ويمكن تعريف المؤسسة العامة إذاً بأنها مرفق عام يتمتّع بالشخصية المعنوية ويسوده مبدأ التخصيص<sup>(٦٥)</sup>. وإذا كان الإجتهد لم يُوفّق في تحديد المرفق العام بصورة كاملة، فإنّه حاول أن يوضّح (بالنسبة إلى نشاطٍ يرمي إلى تلبية حاجةٍ جماعية) متى يكون هذا النشاط خاصاً، ومتى يُصبح مرفقاً عاماً. ولهذا جرى اتّفاق على أنّ المرفق العام تدخل في تعريفه العناصر الأربعة التالية: نشاط ذات نفع عام، ورقابة الإدارة، وميزات السلطة العامة، والوصاية<sup>(٦٦)</sup>.

فالمرفق يهدف إلى تحقيق النفع العام. وتترتّب على عنصر المنفعة العامة نتيجتان مهمّتان: الأولى أنّ المرفق العام لا يهدف إلى تحقيق الربح. ولكن إذا حقّق ربحاً من نشاطه دون أن يكون الربح الهدف الأساسي من مُمارسة نشاطه فإنّ ذلك لا يرفع عنه الصفة العامة طالما أنّه يهدف في الأصل إلى تحقيق نفع عام وتلبية الحاجات العامة. فالربح بالنسبة إليه أمر ثانوي وعارض. ومن أجل ذلك تُعتبر المرافق العامة الصناعية أو التجارية مرافق عامة وإنْ حققت ربحاً أحياناً، لأنّ تحقيق الربح ليس غرضها الأساسي، والنتيجة الثانية المترتبة على عنصر المنفعة العامة هي المجانية، إلاّ أنّه ليس من المفروض في المرفق العام أن يؤدّي هذه الخدمات مجاناً، فليس هناك ما يمنع من فرض بعض الرسوم مقابل الانتفاع من خدمات المرفق العام، كالرسوم القضائية والرسوم الجامعية، فمساهمة الأفراد في جزء من تكاليف المرافق العامة لا تُزيل عنه الصفة العامة. وتُستثنى من قاعدة المجانية المرافق العامة الصناعية أو التجارية، باعتبار أنّها تُدار من الناحية المالية بشكل يحفظ لها توازنها بالإعتماد على قليل من الربح الذي يؤمّن لها تمويلاً ذاتياً.

ويعني عنصر رقابة الإدارة خضوع نشاط المؤسسة العامة لإدارة السلطة العامة التي لها أن تُنشئها وتتولّى إدارتها إمّا بصورة مباشرة وإمّا بصورة غير مباشرة، على أن تبقى لها الكلمة الأخيرة في مسألة إنشائها وتنظيمها وإلغائها.

(٦٤) من الجهات الوطنية المعنية بمرفق المياه: المصلحة الوطنية لنهر الليطاني، ورئاسة الحكومة، والمجلس الأعلى للخضرة، ووزارة البيئة، ووزارة الصحة العامة، ووزارة الصناعة، ووزارة السياحة، ووزارة الخارجية والمغتربين، ووزارة المال، ووزارة الداخلية والبلديات، ووزارة الزراعة، ووزارة الأشغال العامة، ومجلس الجنوب، والبلديات، والمنظمات غير الحكومية (الجمعيات، ومالكو الآبار الخاصة، وشركات المياه المُعبأة، ومالكو صهاريج المياه). ومن الجهات أو الهيئات الدولية المانحة: التعاون الألماني للتنمية، والمفوضية الأوروبية، والبنك الدولي، والبنك الأوروبي للتعمير، والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، والإسكوا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف، والوكالة الفرنسية للتنمية، والبنك الألماني للتنمية، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية...

(٦٥) راجع دراسة د. حسن شلق حول المؤسسات العامة (دورها، وعلاقتها بالسلطة المركزية، ومستقبلها)، مجلة القضاء المالي، العدد السادس، كانون الثاني ١٩٩٨، ص ٤٢-١٨. لمزيد من المعلومات حول المؤسسات العامة، راجع كتاب: د. هيام مروة، مذکور سابقاً، ص ٦٢-١٠٢.

(٦٦) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامة...، مذکور سابقاً، ص ٥٥٧-٥٥٩.

ويتمتع الجهاز الذي يُمارس النشاط في المؤسسة العامة بمزايا السلطة العامة، أي بسلطات لا يتمتع بها عادة أشخاص القانون الخاص، كاستيفاء الرسوم وفرض الانتساب الإلزامي واتخاذ القرارات النافذة.

وإذا كان الجهاز الذي يُمارس النشاط في المؤسسة العامة يتمتع بالشخصية المعنوية فإن الإدارة العامة تُمارس تجاهه سلطة الوصاية، أي أنها تُمارس رقابتها على الأشخاص الذين يتألف منهم، وعلى القرارات التي يتخذها.

وهذه الرقابة تتم بتعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة، أو الاعتراض على مقرراته، أو تعليق نفاذتها على موافقتها المسبقة.

وبما أنّ المؤسسة العامة ليست سوى مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية، فإنّ التصنيف المعتمد بالنسبة للمرافق العامة ينطبق أيضاً عليها.

فقد اتفق الفقه والإجتihad في لبنان على التمييز بين المؤسسات العامة الإدارية (كالجامعة اللبنانية، ومؤسسة المحفوظات الوطنية...) والمؤسسات العامة التجارية أو الصناعية (كمصالح المياه - سابقاً - والمؤسسات العامة الإستثمارية للمياه والصرف الصحي - حالياً<sup>(٦٧)</sup>).

يوجد حالياً في لبنان أربع مؤسسات عامة إستثمارية للمياه والصرف الصحي (إختصاراً، مؤسسات المياه)<sup>(٦٨)</sup>، بالإضافة إلى المصلحة الوطنية لنهر الليطاني<sup>(٦٩)</sup>.

ويشارك في منطقة عمل بعض منها عدد كبير من لجان المياه تم إنشاؤها بقرارات من وزير الطاقة والمياه أو بقرار من المدير العام للموارد المائية والكهربائية (أكثر من ٢٠٠ لجنة<sup>(٧٠)</sup>).

وقد تراجعت أوضاع مؤسسات المياه من الوجهتين الفنية والإدارية. واضطرت معظم هذه المؤسسات إلى الإستعانة بالمديرية العامة للموارد المائية والكهربائية ليس فقط لتأمين الصيانة، بل لدفع رواتب المُستخدمين بعد أن كانت تتأني من واردات الجباية<sup>(٧١)</sup>.

وتُعاني معظم مؤسسات المياه من الصعوبات التالية: عدم توفر التجهيزات واللوازم الكفيلة بصيانة وتشغيل محطات الضخ الرئيسية، وعدم تحديث خطوط الجر الرئيسية واستبدال القديم منها وتوسيع الشبكات القائمة وتنفيذ مشاريع خطوط جديدة، وعدم تأمين الصيانة الدورية للخزانات القائمة وعدم بحث إنشاء خزانات جديدة، وإغفال القيام بدراسات هيدرولوجية لتأمين مصادر مائية جديدة.

يُضاف إلى تلك الصعوبات ضآلة الرواتب وارتفاع مُعدّل السن بعد توقف التوظيف، إضافة لوجود مراكز شاغرة<sup>(٧٢)</sup>.

والوضع الفني لمؤسسات المياه<sup>(٧٣)</sup> (تلوث مياه الشرب، ومُوصفات مياه الشرب، والأصول الواجب اتباعها في عمليات جر المياه، والتلواصق والأخطاء في دراسة وتصميم وتشغيل مشاريع الشرب، وتصريف المجاري ومياه الحفر الصحية، والسلطات المُختصة بشؤون وشجون المياه) ليس بحالٍ أفضل من وضعها الإداري.

(٦٧) راجع حول موضوع أنواع المؤسسات العامة، كتاب: د. طارق المجذوب، المرجع ذاته، ص ٥٦٢-٥٦٨.

(٦٨) المؤسسات العامة الإستثمارية للمياه، هي: - مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان (مركزها مدينة بيروت)،

- ومؤسسة مياه لبنان الشمالي (مركزها مدينة طرابلس)،

- ومؤسسة مياه البقاع (مركزها مدينة زحلة)،

- ومؤسسة مياه لبنان الجنوبي (مركزها مدينة صيدا).

ويبقى أنّ المؤسسات العامة الإستثمارية للمياه لا تولى أي اهتمام يُذكر للصرف الصحي أو الري.

(٦٩) بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠، صدر القانون ٢٢١ الذي نظم قطاع المياه في لبنان. وصدر لاحقاً عدد من النصوص (القانون ٢٤١ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠، والقانون ٣٧٧ تاريخ ١٤/١٢/٢٠٠١، المرسوم

١١٢٢ تاريخ ٣/٧/٢٠٠٢، والمراسيم ١٤٥٩٦ و١٤٥٩٨ و١٤٦٠٠ و١٤٦٠٢ تاريخ ١٤/٦/٢٠٠٥).

(٧٠) راجع: الجمهورية اللبنانية، التقرير الوطني لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المُستدامة (مؤتمر ريو+٢٠)....، مذكور سابقاً، ص ٢٩.

(٧١) راجع كتاب: وزارة الطاقة والمياه، الإستراتيجية الوطنية لقطاع المياه....، مذكور سابقاً، ص ١٥.

(٧٢) المرجع ذاته، ص ١٦.

(٧٣) المرجع ذاته، ص ٢١.

« دعا المدير العام للموارد المائية (...) إلى توحيد المرجعية التي تُعنى بإدارة المياه في لبنان، لافتاً إلى أنه في حين تجهد مديرية الموارد لزيادة قدرة لبنان على تخزين المياه، تفتقد مؤسسات المياه للكفاءة في الإدارة ويُعشعش فيها الفساد، وتُعاني شبكات توزيع المياه التابعة لها من قلة فاعلية تتجاوز في كثير من الأحيان الـ 50%، ممّا يزيد من تردّي واقع هذا القطاع. ولفت إلى أنّ هذه المؤسسات ينقصها التمويل والكادر الإداري والفني اللازم لتطوير كفاءة عملية توزيع المياه، داعياً المديرية العامة للإستثمار إلى تركيز الإنفاق على تحديث شبكات توزيع المياه. وفي هذا الإطار، أشار إلى أنّ سد شبروح يضح ٤٣ ألف متر مكعب في اليوم إلى منطقة كسروان غير أنّ ما يصل إلى المواطنين هو ٢٠ ألف متر مكعب باليوم فقط بسبب انخفاض فاعلية شبكة التوزيع.

(...) وانقد أيضاً [عمل مجلس الإنماء والإعمار، مُشيراً إلى أنّ لا أحد يُراقب ويتنقد عمله، فيما تُلقى المسؤولية كاملة على وزارة الطاقة والمياه. وقال إنّ صلاحية معالجة المياه المُبتذلة وإنشاء محطات التكرير كانت من صلاحيات وزارة الطاقة والمياه غير أنّها انتزعت منها لصالح المجلس، مُشيراً على سبيل المثال، إلى أنّ هناك خمس محطات تكرير في لبنان حتى اليوم فيما لا يُستفاد منها بفاعلية بسبب عدم إدارتها بشكل حسن، وأنّ محطة التكرير التي أنشئت في طرابلس هي من الأحدث على سواحل البحر الأبيض المتوسط وكلفت ١٥ مليون يورو ما عدا كلفة الصيانة، دون أن توضع في الخدمة حتى الساعة.

وأوضح (...) أنّ خطة الوزارة للمقبلات (...) هي رفع فاعلية شبكات توزيع المياه من 5٠ في المئة حالياً إلى ٨٠ في المئة سنة ٢٠٤٠ بالشراكة مع القطاع الخاص، وتطوير قدرة ري الأراضي الزراعية من ١٠٠٠٠ متر مكعب إلى ٦٠٠٠ متر مكعب بحلول سنة ٢٠٤٠، مع رفع التعديلات على مجاري الأنهر وتصونها من أجل الوقاية من خطر الفيضانات. وفي هذا السياق، رفع (...) الصوت مُحتجاً على الفساد الذي يتحكم ببعض أجهزة الدولة اللبنانية الذي يحول دون قدرة الوزارة على رفع هذه التعديلات «<sup>(٧٤)</sup>.

« ويهدف حماية الموارد المائية وزيادتها (المبدأ ١٨ من جدول أعمال القرن ٢١)، طوّرت وزارة الطاقة والمياه عام ١٩٩٩ خطة عشرية لبناء ١٧ سدّاً وبحيرة في جميع أنحاء البلاد، ما يسمح بتجميع نحو ٦٥٠ مليون م<sup>٣</sup> من المياه سنوياً (...). وكانت السدود والبحيرات المذكورة في الخطة سُخّص لمياه الشرب بشكل خاص وللري بدرجة أدنى. وكان من المُتوقّع أن ينتهي الجزء الأكبر من هذه الخطة العشرية في العام ٢٠١٠، ولكن حتى اليوم جرى إنهاء سد شبروح في أعالي قضاء كسروان (جبل لبنان) فقط بكلفة مُقدّرة بـ ٦٥ مليون دولار أميركي تقريباً بسعة تصل إلى ٩ ملايين م<sup>٣</sup>. وعلى الرغم من التحديات التقنية وتخطي الميزانيات والتأخير في عملية البناء والدليل المُتزايد الآن على وجود تسريبات مائية (...)، يُشكّل السد اليوم خزّان مياه بالغ الأهمية لمنطقة أعالي كسروان (...) «<sup>(٧٥)</sup>.

## ٢- حُكْم القانون

إنّ « القانون »، الذي ليس بالنتيجة غير مجموعة قواعد سلوكية آمرة ترضى العلاقات بين البشر في مجتمع ما -كثير التنظيم أو قليله-، مدين بوجوده إلى مصادر مُتباينة تبدأ بالمقدس، وتمر بالفلسفي والأخلاقي، وتعوّل في أمكنة وأزمنة على الواقعي والإختباري، وتصل في نهاية المطاف إلى الوضعي. وقد انتسبت إليه، أو دارت في مداره، تسميات شتى، نذكر منها على سبيل المثال: دولة لها دستور، أو دولة دستورية.

« يُميّز الفقه الدستوري التقليدي بين مصطلح « دولة لها دستور » ومصطلح « دولة دستورية ». إنّه يعتبر أنّ لكل دولة، حتماً، دستوراً يُنظّم السلطات فيها، إلاّ أنّه ليس من الضروري أن تكون هذه الدولة دولة دستورية أو ذات نظام دستوري.

فهي لا تكون كذلك إلاّ إذا تضمّن دستورها المبادئ الديمقراطية التي تكفل قيام حكم يصون الحقوق والحريّات. فهذا الفقه لا يُسلم بوجود نظام دستوري في دولة ما إلاّ إذا كان دستورها يشتمل على ضمانات لكفالة الحريّات العامة «<sup>(٧٦)</sup>.

(٧٤) راجع ما قاله المدير العام للموارد المائية والكهربائية، في ٢٧/٢٠١٧، خلال ندوة « إدارة المياه في لبنان »، نظّمها مركز عصام فارس للشؤون اللبنانية في قاعة محاضراته في سن الفيل، على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.elnashra.com/news/show/399060>

(٧٥) راجع: الجمهورية اللبنانية، التقرير الوطني لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (مؤتمر ريو ٢٠٠٠)،... مذكور سابقاً، ص ١٤-١٥.

(٧٦) راجع كتاب: د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان،... مذكور سابقاً، ص ٣٨.

« وَيَشْتَرطُ الفقه التقليدي لقيام الدولة الدستورية:

- أن تكون الحكومة فيها قانونيةً تلتزم القواعد والأصول القانونية القائمة.
- أن تكون هذه الحكومة شرعيةً، لا حكومةً فعليةً أو واقعيةً يتم تشكيلها على خلاف ما تقضي به أحكام الدستور.
- أن يُعْمَلَ بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات [التشريعية والتنفيذية والقضائية].
- أن يَنْصَحَ الدستور على كفالة الحريات العامة وصونها.
- أن توجد هيئة قضائية أو دستورية تسهر على كفالة احترام الدستور والقانون»<sup>(٧٧)</sup>.

أمَّا الفقه الحديث فيرى أنَّ مفهوم الدولة الدستورية قد تطوَّر مع تطوُّر نُظْمِ الحكم، وأنَّ النظام الدستوري لا يقتصر على شكل مُعيَّن من أشكال التنظيم السياسي، فهو موجود في كل دولة، أيًّا يكن نظام الحكم فيها (جمهورياً أم ملكياً، أرستقراطياً أم ديمقراطياً، رأسمالياً أم اشتراكياً).

وبقي سؤال يتعلَّق بمصطلح دستوري آخر، هو مسألة المسائل وغايته الغايات في ظلَّ المفهوم الأكثر تبلوراً وتطوراً للديموقراطية، وللدولة الحديثة. إنَّه الكلام المُنتَلِق من مصطلح « حُكْم القانون ».

إذا صحَّ اعتبار كل دولة « دولة قانون »<sup>(٧٨)</sup>، فهل يصحُّ اعتبار كل « دولة قانون » مجتمعاً يسود فيه « حُكْم القانون » حتى ولو كانت ذات نزعة ديكتاتورية؟ لا شك في أنَّ ما يجمع بين مفهومَي « دولة قانون » و« حُكْم القانون » هو تلك الخصائص التي تمتاز بها الدولة الديمقراطية. هذا مع التشديد، برأي رجال القانون، على الطابع الدستوري لهذه الدولة لتغدو « دولة دستورية » أو « دولة حُكْم القانون » غير مُكتفية بالظَّاهر الديمقراطي الخَدَّاع إن لم يمتدَّ إلى الجوهر.

من هذا المنظار، لا يكون بالإمكان الكلام عن حُكْم القانون في دولة غير ديمقراطية وفي دولة لا تحترم حقوق الإنسان، ولكن يبقى بالإمكان الكلام على دولة القانون. ومع ذلك، يُعتبر مبدأ « حُكْم القانون » مرحلة انقلاية وقاعدة مُشتركة للمناقشة يُمكن الإنطلاق منهما في سبيل التمهيد للديمقراطية التي تُرسِّخ حُكْم القانون بمعناه المنشود.

ومن هذا المنطلق، إستُخدِم مبدأ « حُكْم القانون » في برامج العديد من المنظمات الإقليمية والدولية. فما هو « حُكْم القانون » في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؟

"Rule of Law entails equal protection of human rights of individual and groups, as well as equal punishment under the law. It reigns over governments and protect citizens who are treated equally and are subject to the law rather than to the whims of the powerful. The law should also afford vulnerable groups protection against exploitation and abuse."<sup>(79)</sup>

يستلزم حُكْم القانون حمايةً مُتساوية لحقوق الإنسان العائدة إلى الأفراد والجماعات، كما يستلزم فرض عقوبات مُتساوية وفق القانون. وهو يسود على الحكومات، ويؤمِّن مُعاملة جميع المواطنين بالتساوي، وأن يكونوا خاضعين للقانون لا لمشية القوي. وعلى القانون أن يحمي الفئات الضعيفة من الإستغلال والتعسف.

وفي تعريف حُكْم القانون وفق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إطلالة، لا على مبادئ المُساواة وحقوق الإنسان وحتميّة الخضوع للقانون وحسب، بل على وجوب حماية الفئات الضعيفة من الاستغلال.

(٧٧) المرجع ذاته.

(٧٨) دولة القانون هي « حالة ناتجة عن خضوع مجتمع ما لنظام قانوني يُقضي الفوضى والعدالة الخاصة. وبمعنى أدق، إسمُ يستأهل وحده نظاماً قانونياً يتم فيه فعلاً احترام القانون ضماناً لحقوق الخاضعين له، وبصورة خاصة في مواجهة الكيفيّة»، راجع: PUF - Delta, Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, 1987, p. 326.

(٧٩) حول Rule of Law (UNDP-Pogar)، راجع الموقع الإلكتروني التالي: <http://pogar.org/LocalUser/pogar/ruleoflaw.html>

### ٣- الخَصَصَة وإمكانيات الإصلاح

كثُر الحديث في الآونة الأخيرة وفي معظم البلدان عن أزمة الإدارة العامة بفعل تخلف أجهزتها عن تحقيق مهام الدولة وتلبية حاجات وخدمات المواطنين بفاعليّة وكفاية إداريّة عالية.

و« ثمة توجّه، في معظم الدول، نحو زيادة مشاركة القطاع الخاص في مشروعات المياه والصرف الصحي. ومن السمات الأساسية للإصلاح إشراك القطاع الخاص في بناء وتشغيل مرافق إمدادات المياه والصرف الصحي من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص PPPs. وفي السنوات الأخيرة، إختار واضعو السياسات في عدد من دول المنطقة العمل من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص بوصفها خياراً استراتيجياً يشمل إجراء إصلاحات في عموم قطاع المياه، بما يتماشى مع برامج التعديل الهيكلي بوجه عام. وبدأت هذه الشراكات تُدخِل آفاقاً جديدة، وتُعزّز الابتكار في مجالات تُسَمُّ بِدُرة الخبرات السابقة فيها أو عدم وجودها. وعلى الرغم من أنّ الخبرات المكتسبة والنتائج المُتحقّقة في كثير من الدول لا تزال حتى الآن في مراحلها الأولى، فإنّها من الممكن أن تُوفّر دروساً قيّمة لمجموعة من المشروعات سريعة النمو التي تدعم الشراكات مع القطاع الخاص. لذلك، تجدر مراقبة هذه النشاطات لإجراء تقييمات مُستقبلية يُمكن الإعتماد عليها للوصول إلى مفاهيم جديدة تستند إلى الاستراتيجيات والخطط المُعدّلة «<sup>(٨٠)</sup>.

فتعكس الإدارة العامة عن تلبية حاجات المواطنين الآخذة بالإنتساع أدّى إلى ظهور الدعوة إلى الخَصَصَة أو الخَوْصَصَة أو التَّخْصِص<sup>(٨١)</sup>، أي تحويل ملكيّة بعض المرافق العامة، أو إدارتها<sup>(٨٢)</sup> من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

إنّ نماذج التَّخْصِص مُتعدّدة، منها نُقل الملكيّة بالكامل إلى القطاع الخاص، أو منح حقوق الإمتياز للتشغيل أو الإدارة<sup>(٨٣)</sup>، أو نظام « البناء والتشغيل والتحويل » (B.O.T (Build, Operate, Transfer) وأخواته<sup>(٨٤)</sup>. وهناك من يدعو إلى عدم التَّخْصِص حسب النماذج الآتية الذكر، بل الإكتفاء ببيع حصّة مُحدّدة من إنتاج المؤسسة المعنيّة إلى شركات خاصّة تتولّى تسويقها. وانتقاء النموذج الأفضل يخضع لمعايير مُعيّنة تسمح للسلطات المسؤولة بأن تُقرّر أي نموذج يخدم الأهداف المرجوة من التَّخْصِص<sup>(٨٥)</sup>. لذا قد تختلف هذه النماذج من حالة إلى حالة<sup>(٨٦)</sup>.

وأهداف التَّخْصِص مُتعدّدة، ومن المُمكن حصرها في عنوانين عريضين<sup>(٨٧)</sup>:

- دفع إنتاجيّة الإقتصاد الوطني إلى الأمام وتفعيله من خلال تخفيض حجم القطاع العام،
- والسعي إلى إيجاد مصادر أموال إضافية تحتاج إليها الخزينة خاصّة، عن طريق إنماء السوق الماليّة وفتحها لجذب مُستثمرين وطنيين وأجانب وتحريك آليّة الإقتصاد المحليّ.

(٨٠) الأمم المُتحدة وجامعة الدول العربيّة، التقرير العربي الثالث حول الأهداف التنمويّة للألفية ٢٠١٠ وأثار الأزمات الاقتصاديّة العالميّة على تحقيقها، ص ٩٤-٩٥.

(٨١) يرى البعض أنّ الترجمة العربيّة السليمة للكلمة الإنكليزيّة Privatization هو كلمة التَّخْصِص أو التخصّصيّة، وليس الخَصَصَة لأنّ فعل خَصَص يُفيد التكرار الدائم للفعل ذاته. فإذا كان المقصود أنّ الدولة ستبيع الأجزاء أو الكل من القطاع العام للقطاع الخاص مرة، ثم مرة ثانية، ومرة ثالثة، صحت كلمة خَصَصَة. إنّ الأصل هنا هو فعل خَصَص الذي يعني نقل العام إلى الخاص، وهذا ما يحصل فعلاً. والمصدر العادي من فعل خَصَص هو تَخْصِص.

(٨٢) يُمكن إجمال الأساليب التي تُدار بها المرافق العامة على النحو التالي: الإدارة المُباشرة، والإدارة غير المُباشرة، والمؤسسة العامة، والإمتياز، وشركة الإقتصاد المُختلط. راجع حول الموضوع كتاب: د. هيام مروّة، مذكور سابقاً، ص ٦٠-١١٢.

(٨٣) لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع: هيام جورج ملأط، المياه والإمتيازات في الشرع اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٩، ص ١٨٠-٢٤٦.

(٨٤) ومن هذه الأشكال: البناء والتملك والتشغيل والتحويل (B.O.O.T – Build, Own, Operate, and Transfer)،

- البناء والتملك والتشغيل والتمويل والتحويل (B.O.O.S.T – Build, Own, Operate, Subsidize, and Transfer)،

- التصميم والبناء والتشغيل والتحويل (D.F.B.O – Design, Build, Finance, and Operate)،

- البناء والتحويل (B.T – Build and Transfer).

(٨٥) لمزيد من المعلومات حول مشاركة القطاع الخاص في مرفق المياه، راجع كتاب: وزارة الطاقة والمياه، الإستراتيجية الوطنيّة لقطاع المياه...، مذكور سابقاً، ص ٦٧-٦٩.

(٨٦) لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع ما كتبه: د. مروان قطب، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل البنية التحتيّة في لبنان، السادسة (مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة)، العدد ٢، آذار/مارس ٢٠١٢، ص ٧٢-٨٢.

(٨٧) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامّة...، مذكور سابقاً، ص ٨٩.

وبالإضافة إلى ذلك فهناك نتائج أخرى على غير سعيد، أهمها<sup>(٨٨)</sup>:  
- جعل المرافق العامة أكثر ليونة وطواعية للمنافسة من موقعها الجديد (التخصيص)، مما يؤمن خدمة أفضل للمواطنين بأسعار في متناول الجميع،  
- وتفعيل السوق المحلية المالية بتشجيع المساهمة الشعبية في رسملة المؤسسات المخصصة التي أنشئت أساساً لخدمة المواطنين.

لقد نصّ قانون تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها (قانون ٢٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٣١) على إنشاء مجلس أعلى للخصخصة يرأسه رئيس مجلس الوزراء ويتألف من عدة وزراء ومن الوزير الذي يتبع المشروع المنوي خصخصته. ولكن تغيّر المجلس الأعلى مع كل تغيير وزاري يُفرض إلى عدم الإستقرار في سياسة الخصخصة المعتمدة. ولذا كان من المفضل أن يضم هذا المجلس، إضافة إلى الوزراء المذكورين، خبراء وممثلين عن السلطة القضائية، أو أن تنشأ إلى جانبه لجنة للإستشارات يكون رأيها ضرورياً وتُنشر قراراتها في الجريدة الرسمية. والقانون الحالي يلحظ فقط استشارة إختيارية للخبراء في مجال الخصخصة.

إنّ عمليات الخصخصة التي تمّت، والتي شملت العديد من الأشكال، مثل التعاقد مع القطاع الخاص لتقديم خدمة يقوم بها القطاع العام إعتراها الكثير من الشوائب التي كان من الممكن تلافيها لو لم يُنظر إليها من الجانب المالي المُقتصر على الأرباح. ولهذا يبدو من الضروري القيام بدراسة رصينة لتقييم كل تجارب الخصخصة، على أن يكون معيار نجاح التجربة مبنياً على مدى توافرها مع مُتطلبات مقدّمة الدستور اللبناني: « العدالة الإجتماعية » و « الإنماء المُتوازن ».

ونشير إلى أن لبنان يتمتع بخصوصية معينة من ناحية نوعية المؤسسات المؤهّلة للتخصيص، فالدولة لا تملك شركات أو مصارف أو مؤسسات أو مصانع. إنّ ملكيتها تقتصر على مرافق الخدمات العامة والبنى التحتية. ولذا يجب النظر إلى عملية التخصيص ضمن هذه المعطيات. وتملك الدولة كلياً أو بالأكثرية نحو ٥٥ مؤسسة عامة إستثمارية منها ٢١ مصلحة مياه، جرى دمجها في خمس مؤسسات عامة، مما يُبقي ٣٤ مؤسسة عامة إستثمارية يُمكن إدراجها في برنامج الخصخصة<sup>(٨٩)</sup> بعد تحويلها إلى شركات مساهمة.

والتأخير في خصخصة المرافق العامة أضّر بالخزينة اللبنانية، وجعل هذه الخصخصة تتم في ظروف صعبة إقليمياً ودولياً، وساهم في زيادة تردّي الأوضاع الإقتصادية والمالية سنة بعد سنة من جرّاء ازدياد حجم الدين العام وخدمته<sup>(٩٠)</sup>.

أثبتت معظم التجارب الدولية أنّ الخصخصة لا تنجح إلّا ضمن إطار شفاف للدولة. فهل تكون الخصخصة التعبير المباشر عن تخلف الإدارة العامة وتحجّرها وشيخوختها أمام الصعوبات والعراقيل والمشاكل والإنحرافات؟ وهل تكون الدعوة إلى الخصخصة هي الرد على أزمة القطاع العام؟ أم أنّ التحديث أو الإصلاح الإداري هو الحل أو العلاج؟ أوليس الإصلاح والخصخصة أمران مُتلازمان، لا انفكاك للأول عن الثانية، ولا أمل للثانية بدون الأول؟<sup>(٩١)</sup>

(٨٨) المرجع ذاته.

(٨٩) راجع كتاب: وزارة الطاقة والمياه، الإستراتيجية الوطنية لقطاع المياه...، مذكور سابقاً، ص ٦٧-٦٩.

(٩٠) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامة...، مذكور سابقاً، ص ٩٠٦-٩٠٧.

(٩١) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، المرجع ذاته، ص ٨٩٥.

## ٤- قانون العقوبات ونظام الموظفين وقانون الإثراء غير المشروع

إنَّ الأحكام التشريعيَّة والتنظيميَّة التي ترمي إلى مكافحة الرشوة والفساد وترسيخ قيم النزاهة في الإدارة مُبعثرة في نصوص مُختلفة مُتعدِّدة، فليس هناك نص موحد يُعالج مسألة الرشوة والفساد<sup>(٩٢)</sup>. ومن أهم هذه النصوص<sup>(٩٣)</sup>: قانون العقوبات ونظام الموظفين وقانون الإثراء غير المشروع.

تُعالج أحكام قانون العقوبات بصورة مباشرة مسألة الرشوة والمُرتشي، كما تُعاقب على جرم صرف النفوذ والإختلاس واستثمار الوظيفة (المواد ٣٥١-٣٦٥). وهذه الأحكام قديمة ومُدرجة في نص قانون عقوبات عام وليس في إطار قانون خاص بمكافحة الفساد في الإدارة. كما أنَّ الملاحظات الجزائيَّة هي نفسها المُطبَّقة على الأفعال المذكورة أعلاه ولا يوجد أنظمة للتطبيق خاصَّة بالإدارة العامة ضمن تصوُّر عام يهدف إلى مكافحة الفساد<sup>(٩٤)</sup>.

يرعى المرسوم الإشتراعي ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٠٦/١٢ (نظام الموظفين) أوضاع الموظفين. وتُعدُّد المادة ١٥ الأعمال المُحظر على الموظف القيام بها، وتتص الفقرة ٧ من المادة المذكورة على أنه يحظر على الموظف أن « يلتبس أو يقبل توصية ما، أو أن يلتبس أو يقبل مباشرة أو بالواسطة بسبب الوظيفة التي يشغلها، هدايا أو إكراميات أو منحاً من أي نوع كانت ».

وفي الفصل الثاني عشر من المرسوم المذكور، تنص المادة ٥٤ المُعنونة « المسؤولية المسلكيَّة » على ما يلي: « يُعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكيَّة ويتعرَّض للعقوبات التأديبيَّة إذا أخلَّ عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة... ولا تحول الملاحقة التأديبيَّة دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنيَّة أو الجزائيَّة المُختصَّة ».

وُشير إلى أنَّ القانون ٤١٢، الصادر في ١٩٥٩/٠٥/١٥، يقضي بتطبيق أحكام المادة ٦١ من نظام الموظفين (المُتعلِّقة بالمسؤوليَّة الجزائيَّة) على مستخدمي المُؤسَّسات العامة.

لقد أصبح نظام الموظفين هذا غير مُلائم مع مُتطلبات الإصلاح الإداري. فمكافحة الفساد تحتاج إلى تحديث قانون الموظفين ولا سيَّما لجهة: توفير توازن بين واجبات الموظف وحقوقه، وضمان تطبيق مبدأ الثواب والعقاب، ووضع نظام موضوعي للتعيين والترقية على أساس الجدارة والإستحقاق<sup>(٩٥)</sup>.

شكَّل صدور القانون ١٥٤ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٧ (قانون الإثراء غير المشروع) مادَّة نقاش حقيقيَّة شغلت الوسط السياسي اللبناني<sup>(٩٦)</sup>.

لقد وُضع قانون « من أين لك هذا؟ » (المرسوم الإشتراعي ٣٨ تاريخ ١٩٥٣/٠٢/١٨) في عهد الرئيس الراحل كميل شمعون ولم يُطبَّق. والقانون الجديد يحمل في طياته ما قد يُعرقل تطبيقه أو يجعله غير قابل للتنفيذ، خصوصاً أنَّ الإدعاء محصور بجهتين فقط: النائب العام التمييزي الذي لا يتحرَّك إلا بإيعاز من السلطات (ولا يُعقل أن يُلاحق المشبوهين تلقائياً)، والمُدَّعي الشخصي الذي يخشى أن لا تتوافر لديه الأدلَّة الكافية في الشكوى ضدَّ من يُعتبر أنه أثرى إثراءً غير مشروع، لئلاَّ تردَّ العمليَّة عليه.

(٩٢) من هذه النصوص مثلاً: المرسوم الإشتراعي ٣٨ تاريخ ١٩٥٣/٠٢/١٨ (الإثراء غير المشروع)، وقانون ١٤ نيسان ١٩٥٤ (تصاريح بثروات الموظفين والقائمين بخدمة عامة)، والمرسوم ٤٧ تاريخ ١٩٨٣/٠٦/٢٩ (نظام التقاعد والصرف من الخدمة)، والمرسوم الإشتراعي ١١٤ تاريخ ١٩٥٩/٠٦/١٢ (مجلس الخدمة المدنيَّة)، والقانون ٥٤ تاريخ ١٩٦٥/٠١/٠٢ (الهيئة العليا للتأديب)، والمرسوم الإشتراعي ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٠٦/١٢ (التفتيش المركزي)، والمرسوم الإشتراعي ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٠٩/١٦ (تنظيم ديوان المحاسبة)، والمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ (قانون المحاسبة العموميَّة)، والمرسوم الإشتراعي ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٠٦/١٢ (تنظيم الإدارات العامة) ...

(٩٣) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامَّة...، مذكور سابقاً، ص ٨٣٠-٨٣٦.

(٩٤) المرجع ذاته، ص ٨٣٠-٨٣٢.

(٩٥) المرجع ذاته، ص ٨٣٣-٨٣٤.

(٩٦) لمزيد من المعلومات الحديثة حول الموضوع، راجع ما كتبه: وليد وهيب الشعار، قانون الإثراء غير المشروع... تعديل أم تعطيل؟، السادسة (مجلَّة دراسات المال العام وبناء الدولة)، العدد ٢، آذار/مارس ٢٠١٢، ص ١١٦-١١٧.

كما ينطوي القانون على لبس ونُغْر في عددٍ من مواده. فهل بإمكان هذا القانون القضاء على الفساد والفاستدين في الإدارات والمؤسّسات العامة والبلديات، فيتوقّف دفع الرشاوى وقبض العمولات واستثمار الوظيفة؟ وهل لمجرّد تقديم تصاريح بالأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها من يقومون بخدمة عامة، ثم تقديم تصريح ثانٍ عند انتهاء خدماتهم يُبيّن ما أصبحوا يملكونه، هم وأزواجهم وأولادهم القاصرون، يُمكن معرفة ما إذا كانوا قد أثروا إثراءً غير مشروع؟ وهل من السهل التحقّق من ذلك والتدقيق فيه؟<sup>(٩٧)</sup>

على الرغم من أنّ غياب القرار السياسي قد يُشكّل العائق الرئيسي لمكافحة فعّالة للفساد، يبقى أنّ قدم التشريع وخلوّه من قواعد وآليات قابلة للتطبيق هي من العناصر المحوريّة لنجاح أي خطة تهدف إلى مكافحة الفساد في الإدارة. فكما أنّ النصوص وحدها لا تكفي، فإنّ القرار السياسي أيضاً لا يكفي وحده إذا لم تتوفّر له نصوص تشريعيّة وتنظيميّة ملائمة تحتوي على آليات تسمح بتدارك الأعمال المُختلفة وكشفها ومُعاقبها<sup>(٩٨)</sup>.

## ٥- الأهداف التنمويّة للألفيّة

قامت الأمم المُتحدة بعقد مؤتمر القمّة العالمي عام ٢٠٠٠ حيث التزمت ١٨٩ دولة بالعمل بجعل العالم، خالٍ من الفقر وتسوده التنمية المُستدامة بحلول العام ٢٠١٥. وقد وقّع ١٤٧ رئيس دولة على إعلان الأمم المُتحدة للألفيّة، وأجمعت عليه الدول الأعضاء في الجمعية العامة للأمم المُتحدة.

بُنِيَ الإعلان على أهداف مُرتبطة بالتنمية الدوليّة اتّفق عليها العالم من قبل، وتضم الأهداف التنمويّة للألفيّة Millennium Development Goals (MDGs)) ما اتّفق عليه في خطة التنمية للأمم المُتحدة. والأهداف هذه حصيلة العديد من مؤتمرات القمّة التي عُقدت في تسعينات القرن الماضي، وتلك المُتعلّقة بالتنمية المُستدامة، والتعليم، والأطفال، والغذاء، والمرأة، والسكّان، والتنمية الاجتماعيّة.

وتتوزّع الأهداف التنمويّة للألفيّة على ثمانية، هي على التوالي: القضاء على الفقر المُدقع والجوع، وتحقيق التعليم الابتدائي، وتعزيز المُساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وخفض مُعدّل وفيات الأطفال، وتحسين صحّة الأمّهات، ومكافحة فيروس نقص المناعة البشريّة/الإيدز والملاريا وغيرها من الأمراض، وكفالة الإستدامة البيئيّة، وإقامة شراكة عالميّة من أجل التنمية.

إنّها الأهداف التي حدّدها العالم، يُعديها الكمي والزمني، للقضاء على الفقر المُدقع والجوع والمرض، ولتعزيز المُساواة بين المرأة والرجل، ولتعمير التعليم، ولتأمين الإستدامة البيئيّة. وهي تعبير صادق عن الحقوق الأساسيّة للإنسان (كالحق في التمتع بصحّة جيّدة، والحق في الحصول على التعليم الابتدائي، والحق في السكن اللائق...). أمّا الهدف الثامن، المُتعلّق ببناء شراكة أمميّة في سبيل التنمية، فيتضمّن إلتزامات الدول في مجال المُساعدة التنمويّة، وتخفيف الديون، وتيسير التعامل التجاري، ونقل التكنولوجيا. « ووفقاً لذلك، إذا تم دمج الأهداف التنمويّة للألفيّة في خطط التنمية الوطنيّة، ينبغي أن يتم توسيع نطاق الشراكات لتشمل المُجتمعات المُختلفة، ومُؤسّسات التمويل، وجمعيّات المُستهلكين، والأعمال التجاريّة، وصانعي القرارات لتشجيع الثقة وضمان التعاون الفعّال بين المُنتفعين. وعلى دول المنطقة بوجه خاص أن تُفكّر في تبني مبادئ الإدارة المُتكاملة لموارد المياه، ولا سيما استراتيجيّات إدارة الطلب على المياه بوصفها منهجاً أساسياً لتنفيذ خطط إمدادات المياه والصرف الصحي<sup>(٩٩)</sup> ».

وينقسم الهدف السابع، المُتعلّق بكفالة الإستدامة البيئيّة، إلى أربعة فروع، هي: تقليص هدر الموارد البيئيّة ودمج مبادئ التنمية المُستدامة في السياسات والبرامج الوطنيّة، والحد من خسارة التنوع البيولوجي، وتحسين حياة سكّان الأحياء الفقيرة، وخفض نسبة الأشخاص المحرومين من مياه الشرب النقيّة والصرف الصحي.

(٩٧) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامّة...، مذکور سابقاً، ص ٨٣٤-٨٣٦.

(٩٨) المرجع ذاته، ص ٨٢٨-٨٣٠.

(٩٩) راجع: الأمم المُتحدة وجامعة الدول العربيّة، التقرير العربي الثالث حول الأهداف التنمويّة للألفيّة...، مذکور سابقاً، ص ٩٥.

« تؤثر ندرة المياه على جميع شرائح المجتمع غير أنها تؤثر على الفقراء على نحو أكبر ولا سيما أولئك الذين يعيشون في المناطق الريفية ويعتمدون على المياه في الزراعة. وعلى المستوى الوطني، بينما تعوِّض الدول الغنيّة عجز المياه بالجوء إلى حلول تعتمد على توفر الموارد الماليّة، مثل إنشاء محطات لتحلية المياه، نجد أنّ الدول الفقيرة تُعاني بدرجة أكبر على توفير الموارد المائيّة البديلة في ضوء محدودية مواردها الماليّة (برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، ٢٠٠٣). ويُقدَّر إجمالي التكلفة الماليّة اللازمة لتوفير إمدادات المياه والصرف الصحي والخدمات المطلوبة لتقليل نسبة السكّان الذين لا يُمكنهم الحصول بشكل مُستدام على مياه شرب آمنة وصرف صحي إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، وبموجب الهدف التنموي السابع للألفيّة، تُقدَّر بمبلغ ٩٩,٨٧٠ مليون دولار أمريكي و ٦٢,٠٠٠ مليون دولار أمريكي على التوالي (برنامج الأمم المتّحدة للبيئة، ٢٠١٠). لذلك من الضروري أن يتم الإستمرار في دعم الدول العربيّة الأقل نموّاً. وأنّ المبادرة الحديثة التي يريها البنك الإسلامي للتنمية ويدعمها « صندوق التضامن الإسلامي للتنمية » ISFD تهدف إلى « خفض عدد الأشخاص الذين لا يُمكنهم الحصول على المياه والصرف الصحي بمقدار الثلثين ». من خلال الإلتزام باستثمار ١٠ مليارات دولار أمريكي في قطاع المياه والصرف الصحي خلال السنوات العشر القادمة. كما التزمت جهات دوليّة أُخرى مانحة، مثل: الإتحاد الأوروبي، وجهات أوروبية ثنائيّة، بتقديم منح كبيرة إلى الدول العربيّة الأقل نموّاً لدعم قطاع المياه »<sup>(١٠٠)</sup>.

و« يوجد في المنطقة العربيّة حاليّاً ما يقرب من ٨٣ مليون شخص لا يحصلون على مياه شرب آمنة، ونحو ٩٦ مليون شخص بحاجة إلى الحصول على خدمات الصرف الصحي. ويعيش مُعظم هؤلاء الناس في دول مُنخفضة الدخل، أو في ظل احتلال، أو في مناطق تسودها حروب وصراعات »<sup>(١٠١)</sup>.

و« لقد سارت مُختلف المجموعات دون الإقليميّة في المنطقة العربيّة ببطء باتجاه تحسين إمكانات حصول السكّان على خدمات مرافق الصرف الصحي خلال السنوات الخمس عشرة الماضية. ففي عام ٢٠٠٦، ظلّت نسبة السكان في البلدان العربيّة الأقل نموّاً التي تستخدم مرافق الصرف الصحي المُحسّنة مُنخفضة، إذ وصلت إلى ١٨ في المائة في المناطق الريفيّة و ٦٠ في المائة في المناطق الحضرية. ولا تزال مُعدّلات شيوع مرافق الصرف الصحي في المنطقة العربيّة مُتدنيّة عموماً، إذ تصل إلى ٥٦ في المناطق الريفيّة و ٨٤ في المائة في المناطق الحضرية. وهذا الأداء الضعيف والمُتفاوت يطال كذلك نسبة السكّان الذين يحصلون على مصادر مُحسّنة لمياه الشرب، إذ وصلت هذه النسبة إلى ٥٥ في المائة في المناطق الريفيّة في البلدان الأقل نموّاً مقارنة بنسبة ٧٥ في المئة في المنطقة، و ٧٨ في المائة في المراكز الحضرية في البلدان الأقل نموّاً مقارنة بنسبة ٩١ في المائة في المنطقة. وإذا ظلّت البلدان العربيّة على بطئها هذا، فستأوي المنطقة مع حلول عام ٢٠١٥ ما يُناهز ١٢٤ مليون شخص، ونصفهم في البلدان الأقل نموّاً، من دون خدمات أساسية للصرف الصحي »<sup>(١٠٢)</sup>.

لبنانياً، « جرى وصل نحو ٨٥٪ من الأبنية بشبكات المياه عام ٢٠٠٤ ولكن جرى تجهيز ٧٪ منها على الأقلّ بآبار مياه خاصة (...). إلا أنّ العرض المُتقطّع وتدنيّ ثقة المُستهلك بمصلحة المياه يجعلان المواطنين يدفعون ضعفيّ أو ثلاثة أضعاف تعرفه المياه على مصادر المياه البديلة. وأدى ضخ المياه الجوفية المُفرط وغير المُراقب في المدن الساحلية إلى تسرّب المياه المالحة، وهو أمرٌ لا يُمكن عكسه في معظم الأحيان. وعلى الرغم من الإستثمار الكبير في البنى التحتية الخاصّة بتوزيع المياه، لا يزال ٥٠٪ من خطوط أنابيب نقل المياه وتوزيعها بحاجة إلى عناية خاصّة (...). ولا يثق المُستهلك في توفير المياه العامة وبالتالي لا تزال أغلبية الأسر تعتمد على مياه الشرب المُعبّأة (...). كما وأنّ الإقتصاد في المياه مُمارسة شائعة جداً في جميع أنحاء لبنان لاسيّما في أشهر الصيف الأمر الذي يؤديّ إلى الإعتدال الشديد على صهاريج المياه »<sup>(١٠٣)</sup>.

كما « وتؤثر مياه الصرف الصحي المُتأثية من الأسر (وتقدَّر كميتها بنحو ٢٤٩ مليون مر٣/السنة ...) والصناعات (٦٠ مليون مر٣/السنة ...) في نوعيّة موارد المياه الجوفية في جميع أنحاء لبنان تقريباً. وينجم التلوّث عن فائض مياه الصرف الصحي الخام والجور الصحية وإمدادات المجاري المُسرّبة. ووفقاً لإدارة الإحصاء المركزي، لم يجرِ وصل إلا ٢٥٪ فقط من المباني العام ٢٠٠٤ بشبكات الصرف الصحي مع مستويات مُعالجة مُتدنيّة جداً (٤٪)، ما يعني أنّ ٤٨٪ على الأقل من المباني يعتمد على الجور الصحية التي تفيض المياه من مُعظمها أو يجري تصريفها عمداً لتفادي فيضانها. وعلى الصعيد الوطني، سجّلت بيروت أكبر مُعدّل اتّصال بالمجاري (٩٦٪) فيما سجّلت البترون - شمال لبنان أدنى مُعدّل (١٪) تلتها بنت

(١٠٠) المرجع ذاته.

(١٠١) المرجع ذاته، ص ١٥١.

(١٠٢) المرجع ذاته، ص ٣.

(١٠٣) راجع: الجمهوريّة اللبنانيّة، التقرير الوطني لمؤتمر الأمم المتّحدة للتنمية المُستدامة (مؤتمر ريو٢٠٠٤)....، مذكور سابقاً، ص ١٤.

جبيل - جنوب لبنان (٤٪). وبسبب عدم وجود محطات معالجة مياه الصرف الصناعي، مُعظم المياه الصناعيَّة تُصْرَف في البيئَة مع علاج مبدئي أو بلا علاج، إمَّا مباشرة في الأنهار والمجاري المائية أو من خلال شبكات مياه الصرف الصحي « (١٤).

وكرَّد على الشؤون والشجون المائية « طوَّرت وزارة الطاقة والمياه خطة استراتيجية وطنية لقطاع المياه [في العام ٢٠١٠] وافق عليها مجلس الوزراء بعد عامين (بتاريخ ٩ مارس/آذار ٢٠١٢). تُوفِّر الخطة لمحة عامَّة عن قطاع المياه بما في ذلك الإطار القانوني والمؤسَّساتي، وهي تُقدِّم توقُّعات حول كَيْفِيَّة تلبية الطلب المُستقبلي من خلال الزيادة المدروسة للموارد (١٨٠٠ مليون مر ٣ في العام ٢٠٣٥). وتُحدِّد الخطة رأسمال استثمار بقيمة ٧,٧ مليارات دولار لإعادة هيكلة قطاع المياه (البنى التحتية والإدارة). تسعى الخطة الإستراتيجية إلى تعزيز إمدادات المياه والري وخدمات الصرف الصحي على مجمل الأراضي اللبنانية مع الإضطلاع بالمسؤوليات البيئية والإقتصادية والإجتماعية. واعتمدت الخطة الإستراتيجية سبعة أهداف ألا وهي:

- ١) تعزيز قدرة موارد المياه السطحية إلى الحد الأقصى وتحسين نوعيتها.
- ٢) تحسين إدارة الموارد المائية الجوفية وحمايتها (بناء شبكات مياه الصرف الصحي ومحطات المعالجة: ٢٦ محطة معالجة مياه الصرف الصحي بحلول العالم ٢٠٢٠).
- ٣) سد العجز بواسطة المياه الجوفية (تغذية الموارد الجوفية بطريقة إصطناعية وصولاً إلى ٢٠٠ مليون مر ٣ في العام ٢٠٢٠)، و/أو بواسطة المياه السطحية (بناء السدود المُتبقية، مخزون المياه السطحية وصولاً إلى ٦٥٠ مر ٣ بحلول العام ٢٠٢٠).
- ٤) ضمان الوصول الملائم والمُستمر إلى إمدادات المياه المُرتفعة الجودة (تخفيض إستخراج المياه من الآبار الخاصة ورفع الإستخراج من الآبار العامة وتحديث و/أو تمديد شبكات المياه).
- ٥) توفير المياه بكميات مُلائمة ونوعية جيِّدة للري (إعادة استخدام مياه الصرف الصحي المُعالجة: وصولاً إلى ١٠١ مليون مر ٣ بحلول العام ٢٠٢٠؛ وتطبيق تقنيات ترشيد المياه عند الري).
- ٦) رفع تغطية شبكات مياه الصرف الصحي وتعزيز قدرة المُعالجة.
- ٧) تحسين عمليات معالجة مياه الصرف الصحي والتخلص من الرُّاسب بأفضا الطرق « (١٥).

ومن شروط تحقيق الأهداف التنموية للألفية تأمين قيم النزاهة في مرفق المياه وتغليب ذهنية المؤسسة على الذهنية الفرديَّة، أي اختيار حُكم المؤسسات لا حُكم الأفراد. إنَّ النزاهة تُشكِّل إذاً ضمانة واجبة لترسيخ هذه الأهداف المنشودة.

## ٦- البوليارشبية والبيروقراطية

عالم الاقتصاد - الإجتماعي الألماني ماكس فيبر Max Weber (١٨٦٤-١٩٢٠) نظرية البيروقراطية باعتبارها نظاماً عقلياً ضرورياً، يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوروبا (١٦). وقد دَرَس النظام البيروقراطي على أنه جزء من النظام الإجتماعي الشامل، وتوصَّل إلى أن أي نظام اجتماعي سينتهي إلى أن يكون نظاماً بيروقراطياً.

ومن الخصائص الأساسية للنظام البيروقراطي (١٧):

- تمتُّع العاملين بحرية ذاتية ومُمارستهم لوظيفتهم بتجرُّد،
- وتدرُّج المهام حسب نظام تسلسلي هرمي،
- وتحديد المسؤوليات كل عامل بوضوح،
- وتعيين العاملين بالتعاقد،

(١٤) المرجع ذاته، ص ١٤.

(١٥) المرجع ذاته، ص ٤٤-٤٥.

(١٦) لمزيد من المعلومات حول نظرية البيروقراطية، راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامَّة...، مذكور سابقاً، ص ٨٤٧-٨٥١.

(١٧) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، المرجع ذاته، ص ٨٤٧-٨٤٩.

- واختيار العاملين على أساس كفاءتهم،
- وتخصيص مرتب (وأحياناً معاش تقاعدي)،
- إقتصار العامل على القيام بمهامه الوظيفية،
- وتأمين تدرُّج مهني (مع إمكان الترقية)،
- وعدم السماح للعامل باحتكار وظيفته ومصادرة عائداتها،
- وخضوع العامل للرقابة الدورية وللتدابير التأديبية.

وتتميز البيروقراطية، بشكل عام، بالأمور الآتية: وجود درجة عالية من التخصص وتوزيع العمل على أساسها، وسلطة مُندرجة (تتناقص تدريجياً من المستويات العليا إلى المستويات الدنيا)، وصلة بين العاملين رسمية وغير شخصية (تعتمد على ما تُحدده القوانين والأنظمة)، وتعيين وظيفي يتم على أساس الجدارة والكفاءة الفنية (ولا يعتمد على صلة القرى أو المعارف أو الإلتماءات الطائفية أو العشائرية أو المناطقيّة).

والحقيقة أنّ البيروقراطية سلاح ذو حدين قد يُستخدم لزيادة الكفاءة والفاعلية وقد يؤدي إلى الضياع والجمود<sup>(١٠٨)</sup>. وتتوقّف النتيجة على كفاءة الرؤساء الإداريين وطبيعة النظام الدستوري والسياسي السائد.

والباحثون الذين أُتيح لهم دراسة التجربة السياسية اللبنانية<sup>(١٠٩)</sup> اضطروا إلى الإستعانة ببعض النظريات الحديثة التي تُعنى بمعالجة المجتمعات المُشابهة والمُعقّدة والمُكوّنة من عدّة مجموعات بشرية وعدّة مراكز مُتوازنة للتقرير والحسم.

« ومن هذه النظريات نظرية معروفة في العلوم الإجتماعية، هي البوليارشيّة La polyarchie التي تعني وجود مراكز قوى مُتعدّدة ومُتوازنة. (...) ففي هذا النظام لا نعرّ على فرد ولا على مجتمع، لأنّ الجماعات وحدها (أي المذهب في لبنان) هي التي تتحرّك وتُعطي الساحة. ولهذا يبقى الفرد أو المواطن خارج المسرح السياسي والإجتماعي، ويغيب المجتمع الوطني المُتلاحم، لأنّ كل مذهب يعتبر نفسه مُجتمعاً قائماً بذاته لا تربطه بالمجتمعات المذهبية الأخرى إلاّ روابط واهية تفرضها فكرة الإستمرار في التعايش وصون المصالح الخاصة المُتقلّبة »<sup>(١١٠)</sup>.

إنّ النظام البوليارشي يُساعدنا على فهم النظام اللبناني الذي يعتمد على صيغة تقوم على توازنٍ دقيق بين قوى مُختلفة ومراكز قرارات مُتباعدة. « وبنتيجة هذا الوضع تتحوّل الحياة السياسية إلى عمليّات ضغط وتجاذب وتكاذب ونفاق تُمارسها الجماعات المذهبية لتحقيق بعض المكاسب، ولو أدّى ذلك، في بعض الأحيان، إلى الدخول في معارك دامية. ويتحوّل الفرد إلى أداة لخدمة مآرب جماعته، فتغيب مواقفه وتلاشى شخصيته. وتحوّل الدولة إلى آلة تعمل لحساب الجماعات، أو إلى مزرعة يتقاسم هؤلاء خيراتها. وتحل الجماعات في النهاية، محل الدولة ومؤسساتها ويصبح الزعماء المذهبيون المرجع الوحيد لكلّ طالب خدمةٍ أو وظيفة »<sup>(١١١)</sup>. ولا يُسمح النظام البوليارشي لجماعةٍ من الجماعات التي يتكوّن منها المجتمع بفرض نفسها على غيرها بصورة دائمة.

« وفي غمرة الحرص على تأمين التوازن تتلاشى فكرة الوطن، وتبخر فكرة الدولة، وتضيع فكرة المصلحة العامة، ويتحوّل البلد إلى ميدان سباق للمصالح الخاصة يُديره ويُسيّرُه زعماء الجماعات الطائفية، فيُنظّمون خيراته ويتقاسمون ريعها ويتركون للناس حريّة التفرُّج والتصفيق، وأحياناً حريّة الصراخ للتعبير عن فرحةٍ عابرة أو نقمةٍ طارئة »<sup>(١١٢)</sup>.

(١٠٨) لنقد أولي لبيروقراطية فيروز، المرجع ذاته، ص ٨٤٩-٨٥١.

(١٠٩) لمزيد من المعلومات حول طبيعة النظام الدستوري والسياسي في لبنان، راجع كتاب: د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان...، مذكور سابقاً، ص ٢٥٠-٢٥٦.

(١١٠) المرجع ذاته، ص ٢٥٤.

(١١١) المرجع ذاته، ص ٢٥٥.

(١١٢) المرجع ذاته.

فكيف يُعدّل النظام البوليفياري في لبنان خصائص البيروقراطية التي حدّدها فيزي؟ يُمكننا شرح ذلك في النقاط الآتية (١١٣):

- البيروقراطي اللبناني مُرتهن إلى حدّ ما لإحدى الجهات التي ساعدته أو عمّلت على تعيينه. فليس له إذن كامل الحريّة في القيام بأعباء وظيفته دون تدخّل هذه الجهة أو تلك. فالموظّف عُيّن في منصبه أو مركزه بسبب انتمائه لجماعته، وهو يجد نفسه مُضطراً لتقدير كل خدمة لأبناء جماعته لأنّه مدين بوظيفته لجماعته،
- ومن المشاهد أن يُعدّل موظف كبير مثلاً عن تفويض سلطاته إلى مرؤوس لا ينتمي إلى جماعته. وفي مقابل ذلك قد يلجأ موظف صغير إلى إحالة قضايا حسّاسة إلى موظف كبير ليس رئيسه التسلسلي، وإنّما من جماعته،
- وقد تكون مسؤوليات كل وظيفة مُحدّدة بوضوح في النصوص، إلّا أنّ هذا الوضوح قد يزول في حال مُعالجة الإدارة اللبنانيّة لمسألة تخص مصلحة جماعة من الجماعات،
- ويمكن أن تُؤثّر البوليفياريّة في تعيين الموظفين بالتعاقد، إذ لا بُدّ من إرضاء بعض الجماعات النافذة حتى وإن احتاجت الإدارة لتعيين موظف واحد فقط،
- ويتعارض مبدأ الكفاءة والجدارة مع مبدأ التوازن والتناسب بين مُختلف الجماعات، وهذا ما يُؤدّي إلى تفاوت كفاءات الموظفين المُنتميين إلى المنصب عينه في حال افتقار إحدى الجماعات للكفاءات الإداريّة المطلوبة،
- ولا بُدّ من الإستجابة لمبدأ التوازن والتناسب في قوائم الترقية، ممّا يُؤدّي إلى عدم تساوي فرص الترقية بين الموظفين المُنتميين لجماعات مُختلفة،
- ومن المُتوقّع أن يحتكر البيروقراطي وظيفته في النظام البوليفياري، فيحفظها مُضطراً لأبناء جماعته،
- وبسبب تفاوت ولاءات البيروقراطيين في النظام البوليفياري تُصبح مراقبة أعمال الموظفين مُضطربة واهية أو حتى وهميّة، فأى تدبير أو إجراء تأديبي سيواجه حتماً اعتراضاً أو امتعاض الجماعة التي ينتمي إليها الموظف.

ولقد كان مُمكناً، على أيّة حال، أن نضمّ إلى الصور والمفاهيم التحتيّة المشروحة طائفةً من الصور والمفاهيم الأخرى التي تدور في مدار الموضوع، من ذلك مثلاً: الحوكمة العامّة Public governance، التزوير، الصفقات العامّة (أو الشراء الحكومي)، الشراكة بين القاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل البنية التحتيّة، وسواها... ولكننا نكتفي بذكرها لأنّ المقام لا يحتمل مزيداً من التفريع والتوسيع.

(١١٣) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامّة...، مذکور سابقاً، ص ٨٥٣-٨٥٥.

## القسم الثاني:

### بلورة مفهوم النزاهة في مرفق المياه، والتبسط في معناه، وتبيان مدى خرقه عملياً

المحاولة التي نقوم بها عبر هذا القسم ليست بالأمر اليسير، ذلك أنّ ما نرمي إلى الخوض فيه هو أشبه بالبحر الخضم، وهو مسألة المسائل وغاية الغايات في ظلّ تفاقم أزمة مرفق المياه في لبنان وازدياد الحاجة إلى مشاريع مائيّة كبرى مُكلّفة ماليّاً. إنّه الكلام المنطلق من مفهوم النزاهة في مرفق المياه: بلورة، وتبسطاً في المعنى، وخرقاً وتصدياً للخرق، ثم شرحاً وتحليلاً من الصّعب أن يصبّ بالنتيجة في مصبّ الأجوبة الكافية لأنّه سيؤدّي إلى طرح المزيد من الأسئلة، وإلى رسم الخطوط الأولى لطريق لم تبلغ نهاياتها.

يتطرّق القسم الثاني إذاً إلى مفهوم النزاهة في مرفق المياه من ناحية الوسائل والغايات والضمانات لتحقيقه. كما يتضمّن تحليل هذا المفهوم مُحاولاً التبسط في معناه وتبيان مدى خرقه عملياً.

#### الفرع الأول: نحو بلورة مفهوم النزاهة في مرفق المياه

يبدأ الفرع بلمحة تاريخيّة موجزة لبلورة مفهوم النزاهة في مرفق المياه، ثمّ يستعرض مصادر هذا المفهوم، وأخيراً يُحاول التمييز بين مكافحة الفساد والنزاهة.

#### ١- لمحة تاريخيّة موجزة

نُشير، في مُستهلّ تدوين هذه اللمحة التاريخيّة، إلى أنّها تطال مفهوميّ النزاهة ومُكافحة الفساد في آن معاً، ذلك أنّه من الصّعب الفصل بينهما لدى تتبّع مسارهما التاريخي من خلال مسار مرفق المياه ذاته.

إنّ الشرائط الأولى للمسألة تعود إلى حضارات قديمة، وعهود سحيقة. فقانون حمورابي (أواخر القرن الثامن عشر ق.م. تقريباً)<sup>(١١٤)</sup>، على سبيل المثال، تشدّد في معاقبة المخلّين بواجباتهم عن طريق الإهمال أو الفساد<sup>(١١٥)</sup>.

لقد تحوّل الفساد على مدار السنوات القليلة الماضية من هاجس وطني أو إقليمي إلى قضية عالميّة، فاعتبر مُلخّص للتقرير التقويمي لمكتب الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة الدوليّة، الذي نفّذته الشركة الدوليّة للمعلومات « أنّ ظاهرة الفساد في لبنان هي الأكثر انتشاراً » في صفوف الطبقة السياسيّة «، سواء في السلطة أو خارجها. وهي تستنزف موارد الحكومة الماليّة وتحد من النمو الإقتصادي وتُحبط عزيمة الكفاءات الجديدة وتوسّع الهوة بين الفقراء والأغنياء »<sup>(١١٦)</sup>.

(١١٤) لمزيد من المعلومات حول قانون حمورابي، راجع: د. عاكشة محمد عبد العال ود. طارق المجذوب، تاريخ النظم القانونيّة والإجتماعيّة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٢٧-١٧٨.

(١١٥) تعدّدت في قانون حمورابي المواد المُتعلّقة بالموضوع. ونرى مُفيداً أن تُثبت منها ما يلي:

- «٤٨: لو أنّ رجلاً استدان ثم أغرق الإله أداد حقله أو جرف سيل (تربته) أو لم يُسبل الزرع لأنّ الماء كان شحيحاً، لا يدفع تلك السنة حَبّاً لدائنه، وتُسطب الشروط المكتوبة

على لوحه ولا يدفع فائدة ذلك العام»،

- «٥٣: كل سيد كسول يملك أرضاً لم يدعم السد الثرابي حول أرضه عندما تصدّع كما لم يُقوّه ممّا جعل الماء تُثلف (محصول) الأراضي الزراعيّة حوله، عليه أن يُعوّض أصحاب

الأراضي المُجاورة حَبّاً بمقدار المحصول التالف»،

- «٥٤: فإذا لم يكن قادراً أن يُعوّض على شكل حبوب، يُباع وأمتعته ويُقسّم المزارعون الذين حمل الفيض حبوبهم المال فيما بينهم»،

- «٥٥: لو تكاسل رجل أثناء شق ثُرعة للري (في حقله) بحيث ترك المياه تُثلف محصول حقل مُجاور لحقله، يزن لجاره حَبّاً بمقدار ما كان في أرض جاره من حَب»،

- «٥٦: إن فتح رجل ماء ثُرعة ممّا تسبّب في جرف كل ما عمله جاره في حقله المُجاور لحقله، يزن له عشرة كور من الحبوب لكل ١٨ إيكو من الأرض» (المرجع ذاته، ص ١٣٨-١٣٩ و ١٤٠).

(١١٦) راجع التقرير التقويمي للدوليّة للمعلومات عن الفساد في لبنان، في صحيفة النهار في ٢٣/١٠/٢٠٠٧.

ورأى مدير البرنامج الشامل للأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن التحديّ الكبير يتمثّل في توافر إرادة سياسيّة لمكافحة الفساد، ولفت إلى أنّه «كلّما ازدادت الشفافية في أعمال الحكومة أصبحت المعلومات في مُتناول الشعب». وأوضح أنّ «المؤشّر الخاص بلبنان قيد الإعداد، ولكن انطلاقاً من الدراسات التي نفّذتها الـ UNICRI (معهد الأمم المتّحدة الإقليمي للأبحاث حول الجريمة والعدالة) يأتي لبنان في رأس القائمة بين نحو ٦٠ دولة، مع إعلان نحو ٤٠ في المئة من الناس أنّهم اضطرّوا إلى دفع رشوة إلى موظفين رسميين»<sup>(١١٧)</sup>.

«ومن الثابت أنّ المجتمعات الأقلّ فساداً هي أساساً دول أوروبا الشماليّة، التي تتّسم بالإستقرار الإقتصادي والسياسي القائم على نوع من العدالة في توزيع الثروات. وممّا لا شك فيه أنّه كلّما ارتفعت مرتبة بلد في سلّم الديمقراطية كلّما تراجعت ظاهرة الفساد، وبات الناس يخشون (أو ربّما يتعفّفون) من اللجوء إلى طرق غير مشروعة لتسيير شؤونهم. وإذا كان صحيحاً أنّ الفساد لا يقتصر على الدول النامية، وإنّما يشمل بلداناً صناعيّة تجذّرت فيها الديمقراطية منذ قرون، مثل فرنسا وإيطاليا، فإنّ الفارق الأساسي هو الدور الذي تقوم به الصحافة والمؤسّسات عموماً في ردع الفساد ومراقبة الضالعين فيه ومُحاسبتهم عند الإقتضاء. والمُلاحظة التي يجدر تسجيلها والتوقّف عندها هي أنّ الحملة ضدّ الفساد في دول العالم الثالث تحتاج إلى قرار سياسي يتّخذ عند قمة هرم السلطة، في حين أنّ مكافحة الفساد في الدول المتقدّمة تُعتبر نمطاً أو نهج حياة يدخل في روتين الحياة اليوميّة»<sup>(١١٨)</sup>.

وممّا هو جدير بالذكر، في هذا السياق، الإتفاقيّة التي أقرّتها الجمعية العامّة للأمم المتّحدة في ٢٠٠٣/١٠/٣١ (إتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد)<sup>(١١٩)</sup>، إعلان جوهانسبرغ حول التنمية المستدامة (مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة عُقد ما بين ٢٦ آب و ٤ أيلول ٢٠٠٢)<sup>(١٢٠)</sup>، إلى ما سوى ذلك من المبادئ والمواثيق والعهود الموقّعة من مجموعات دولية إقليمية في أوروبا وأميركا اللاتينيّة وإفريقيا وآسيا.

لم تتصدّ إتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد لعمليّة تعريف الفساد وإنّما اكتفت بتعداد بعض الممارسات الفاسدة في القطاعين العام والخاص، منها: غسل الأموال (المادة ١٤)، ورشوة الموظف الوطني (المادة ١٥)، ورشوة الموظف الأجنبي (المادة ١٦)، واختلاس الموظف الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها (المادة ١٧)، والمتاجرة بالنفوذ (المادة ١٨)، وإساءة استعمال الوظيفة (المادة ١٩)، والإثراء غير المشروع (المادة ٢٠)، والرشوة في القطاع الخاص (المادة ٢١)، واختلاس الممتلكات الخاصة (المادة ٢٢)، وغسيل العائدات الإجراميّة (المادة ٢٣)، وإعاقة سير العدالة (المادة ٢٥).

إنّ طرح نزاهة المرفق العام عدّاً طرحاً آتياً يومياً في عالم اليوم، ومنه لبنان. ولم تكن المسألة لتُطرح بهذه الحرارة لولا الحاجة إلى التصدّي لها بجديّة، وبالشكل الذي يُعيد الثقة بالمرفق العام، ويحول دون الإفساح في المجال أمام إساءة استعمال الطرح لتحقيق مآرب خارجة عن حسن سير المرفق العام وتحقيق الغايات المنشودة.

النزاهة هي الكلمة الأكثر تداولاً بين الناس لتُعت سَيْر المرفق العام المُتميّز، في بعض دول العالم، بالإستقامة والأمانة والمناعة والشفافية، وبنظافة يد الفئمين عليه التي لا يُلوّثها إغراء.

لا مجال لاكتساب ثقة الناس بمرفق المياه، إلّا إذا أتت النزاهة في رأس هرم المزايا التي يقتضي أنّ يتحلّى بها مرفق المياه. ومن المأثور أنّ تحقيق غايات مرفق المياه غير كافٍ لوحده، فلا بُدّ أنّ يُرافقها شعور الناس (أو المُتفعين، أو المُستهلكين) بأنّها تحقّقت. ولا تحقيق لغايات مرفق المياه حيث تتقلّص الشفافية ويتمدّد الفساد.

(١١٧) صحيفة النهار في ٢٠٠٧/٧/٢٦.

(١١٨) راجع كتاب: د. طارق المجذوب، الإدارة العامّة...، مذكور سابقاً، ص ٨٣٩-٨٤٠.

(١١٩) تعدّدت القرارات والإعلانات التي أقرّتها الأمم المتّحدة، السابقة على إتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد. ونرى مُفيداً أنّ تُثبت منها ما يلي:

- قرار الجمعية العامّة ١٩٧٥/١٩٦٦ (إعلان ضدّ الفساد والرشوة في التعاملات التجاريّة الدوليّة)،

- وقرار الجمعية العامّة ٥٩/٥١ عام ١٩٩٦ (إعتماد قواعد دوليّة لسلوك المسؤولين الحكوميّين فيما خصّ الفساد)،

- وقرار الجمعية العامّة ١٢٨/٥٤ عام ٢٠٠٠ (الحاجة إلى تطوير إستراتيجيّة عالميّة لتوثيق التعاون الدولي للوقاية من الفساد، ومُعاقبة مُرتكبيه)،

- وقرار الجمعية العامّة ٢٠٠٥/٥٤ عام ٢٠٠٠ (تعزير الإجراءات الدوليّة والوطنية لمكافحة الفساد والرشوة في التعاملات الدوليّة)،

- وقرار الجمعية العامّة ٦٧/٥٥ عام ٢٠٠١ (أهميّة وجود إدارة قانونيّة دوليّة فعّالة ضدّ الفساد، مُستقلّة عن إتفاقيّة الأمم المتّحدة ضدّ الجريمة المُنظمة العابرة للحدود).

(١٢٠) نصّت الفقرة ١٩ من الإعلان على أنّ الفساد يُهدّد التنمية المُستدامة للشعوب.

على القِيَمين على مرفق المياه (أي السلطة التقريريّة والسلطة التنفيذية في مرفق المياه) بذل كل جهد مُمكن حتى لا يكون سلوكهم محلاً لأي ارتياب، ولأي لوم من قِبَل مُراقب مُنصف، عارف، وغير مُتحيّز. ومن النَّادر أن يشكَّ الناس (أو المُنتفعين، أو المُستهلكين) بنزاهة القِيَمين على مرفق المياه الذين هم نزيهون بالفعل، وإذا اتَّخذ أحدهم موقفاً مُعابراً، فإنَّ موقفه يظل معزولاً، إنَّ حَيَرَ رُدُّ عليه يكون بالمزيد من الإستقامة.

تُلقي على عاتق القِيَمين على مرفق المياه، فضلاً عن وجوب السَّهر على سلوكهم الشخصي في هذا الصدد، مهمّة حث زملائهم (المُستخدمين أو الموظفين) على انتهاز التَّهيج ذاته، وتشجيعهم على مواجهة التَّيارات المُناهضة التي قد ترى في نزاهة القِيَمين على مرفق المياه ضرباً من ضروب الضعف بالنظر إلى مُتطلبات الحياة اليوميّة. فنزاهة القِيَمين على مرفق المياه هي من نزاهة المرفق العام، والعكس يَصح أيضاً.

إذا كان القِيَمون على مرفق المياه لا يتصرَّفون على هذا النَّحو انتظاراً لمُكافأة، فمن الطبيعي أن يَخضع القِيَم غير النزيه للجزاء المنصوص عليها في القانون. وفي تصوُّر مُرتبط بالمفهوم الأخلاقي للموضوع، تستدعي النزاهة من القِيَم أن يكون دائم التنبُّه والحذر تَجَّاه كل ربح أو نفع أو حُظوة يُحاول أن يُوقِّرها له أحدهم، وتَجَّاه كل من يسعى إلى تقريبه منه بسبب المهمَّات التي يُمارسها، كما يحصل أحياناً لدى دعوة القِيَمين إلى حضور المآدب أو الحفلات الخاصّة دون أن يكونوا معنيّين شخصياً بها، وذلك من قِبَل بعض السَّاسيين أو السَّاعين إلى النفوذ أو رجال الأعمال الطامحين إلى الصفقات العامّة.

يتمتع على القِيَمين على مرفق المياه كذلك أن يلتبسوا مُكافأة أو هديّة أو منحة أو قرصاً بسبب أمر مُتعلِّق بعملهم في مرفق المياه.

إنَّ موجب النزاهة يحظى، هو أيضاً، بإجماع المُهتمِّين بسلامة حسن سير مرفق المياه. وإنَّ هذا العمل يَفقد خصوصيّته، وغايته، بل ينهار، إذا غابت النزاهة عن أصحابه.

ويُمكن إجمال أهداف النزاهة في مرفق المياه، من خلال مسارها، بما يلي:

- إنَّ الشفافية بما تعكسه من نقاء وشجاعة ونظافة كف وحسن طويّته، شرط لبناء الثقة بين القِيَم أو المسؤول عن مرفق المياه والناس، وإنَّ من لا يخضع للقانون، ولدولة القانون، ولحُكم القانون، في أبعادها جميعاً، يُعرِّض نفسه للمساءلة الكفيلة لا بتقديم الأمثال والعبر فقط، بل بإعادة التوازن إلى ما يكون قد اختلَّ من الروابط الخدميّة والمصالح الإقتصاديّة أو الاجتماعيّة،
  - وتهيئة فرص مُتكافئة للمواطنين للمشاركة في صناعة أو صياغة القرار في مرفق المياه، قاعدة أساسيّة يُؤدّي خرقها إلى زعزعة المفهوم المعالج،
  - وأخيراً، إنَّ مكافحة الفساد في مرفق المياه تحمل في مطاويها العناصر الأصليّة لمفهوم النزاهة.
- إنَّنا نرى في كل ما سبق، وفي غيره ممَّا لم يتَّسع المجال لذكره في هذه الفقرات، تأسيساً لمفهوم النزاهة، وإسهاماً في بلورته.

## ٢- مصادر هذا المفهوم

مفهوم النزاهة، كما ألمحنا سابقاً، لم ينبثق بطريقة واحدة في كل المجتمعات. ولو عدنا إلى ما أثبتناه من أقوال أو مراجع في القسم الأول من الدراسة، لاستبان لنا أنَّ مفهوم النزاهة مُرتبط بواحد من هذه المصادر: الرسالة الدينيّة المقدَّسة، والقانون الطبيعي، والأخلاق، وتراكم الإختبارات، والقانون الوضعي.

مثال الإرتباط بالرسالة الدينيّة المقدَّسة هو ما ورد في الآية ٧٧ من سورة القصص حول عدم تسخير المال للإفساد ونشر الخبائث. « رُوي أنَّه سُئل أمير المؤمنين (ع) عن أحوال العامّة فقال: إنَّما هي من فساد الخاصّة وإنَّما الخاصّة يُقسمون إلى خمسة: العلماء وهم الأدلَّة على الله، والزهاد وهم الطريق إلى الله، والتجّار وهم أمناء الله، والغزاة وهم أنصار دين الله، والحكّام وهم رعاة خلق الله، فإذا كان العالم طمّاعاً وجماعاً فيمن يُستدل؟ وإذا كان الزاهد راغباً ولما في أيدي الناس طالباً فيمن يُقتدى؟ وإذا كان التاجر خائناً وللزكاة مانعاً فيمن يُستوثق؟ وإذا كان الغازي مُرئياً وللكسب ناظراً فيمن يُدب عن المسلمين؟ وإذا كان الحاكم ظالماً وبالأحكام جائراً فيمن يُنصر المظلوم على الظالم؟ فوالله ما أثلَّف الناس إلَّا العلماء الطمّاعون، والزهاد الراغبون، والتجّار الخائنون، والغزاة المرأون، والحكّام الجائرون وسيعلم الذين ظلّموا أي مُنقلبٍ ينقلبون »<sup>(١٢١)</sup>.

وحول المصدر الأخلاقي، يُمكن طرح السؤال الآتي: إذا لم تكن النزاهة مبنيةً أساساً على الأخلاق، فعلى أي شيء تُبنى؟ أليس جوهر النزاهة هو الأخلاق، الأخلاق؟

أمّا بشأن تراكم الإختبارات، فعلينا العودة إلى التراث الأثني - ساكسوني الذي يدعو إلى التمسك بمؤسّسة السوابق القضائية، وإلى التراث الإسكندنافي الذي يعتبر أنّ حقوق الأفراد هي مصدر القانون وليس العكس.

ويبقى أنّ الكثير من النصوص والمصطلحات ترى في القانون الوضعي المصدر الأساس لمُكافحة الفساد (أو مُرادفها، أي مفهوم النزاهة) (١٢٢).

كل هذه الأوضاع، وسواها، لم تؤدّ إلى حلّ المسألة الآتية: هل أنّ مكافحة الفساد مُحقّقة لأنّ القانون موجود، أو أنّ القانون يجب أن يوجد ويتطوّر بدافع من هاجس تحقيق النزاهة؟ أي: هل سبق القانون فكرة النزاهة أو العكس؟ وإنّ للسؤال المطروح علاقة وطيدة بجوهر الدراسة. فمن خلالها يصحّ طرح سؤال آخر: هل أنّ النزاهة تكون شائعة حيث توجد الأنظمة القانونية، كائناً ما كان بُعدها الفلسفي، وكائنة ما كانت بنيتها وتوجّهاتها وممارساتها؟ إنّ بعض ما سيُرد في كلامنا اللّاحق قد يُقدّم وجهاً من وجوه الجواب.

### ٣- بين مكافحة الفساد والنزاهة

يُستعمل في العديد من الكتب عبارات قد تقترب أو تبتعد عن عبارة النزاهة في مرفق المياه، هي: إشراك المواطنين أو المُجتمع المدني والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد، وسواها. ومن اللافت أنّ البعض يكاد يُوحّد بين هدف مكافحة الفساد ومفهوم النزاهة. ومن اللافت كذلك أنّ البعض الآخر يَصعّ مكافحة الفساد في مستوى أعلى من مستوى كل المفاهيم الأخرى، وفي صدارتها النزاهة. ولذلك، كان لا بُدّ من فهم موحد لعبارة النزاهة في مرفق المياه على المستوى العالمي. وبما أنّ المعاهدات لم تُشر إلى المعنى أو المنحى الذي يجب أن يُعتمد، كان لا بُدّ من التوجه صوب اللغة الفقهية. فقد وصفت اللغة مفهوم النزاهة على نحو هذا فحواه: البُعد عن المكروه، إستناداً إلى معايير وأصول أساسية.

يُستلزم مفهوم النزاهة حماية مُساوية للحقوق العائدة إلى الأفراد والجماعات، كما يستلزم فرض عقوبات مُتساوية وفق القانون. وهو يسود على السلطة التنفيذية (الإدارة، مثلاً)، ويؤمّن مُعاملة جميع المواطنين بالتساوي، وأنّ يكونوا خاضعين للقانون لا لمشية القوي. وعلى القانون أن يحمي الفئات الضعيفة من الاستغلال والتعسف (١٢٣). ولا مجال لتحقيق هذا المفهوم في مرفق المياه إلاّ في ظل قانون يُعزّز المياه ويضمن تمايزها عن غيرها من الموضوعات والثروات والموارد.

مفهوم النزاهة هو إبدأً مجموعة مُنظمة من القواعد القانونية، من الضوابط، التي تُسوس مجتمعاً ما. وهو يضم قواعد تنتمي إلى الرسالة الدينية المقدّسة من نحو أول، والقانون الطبيعي من نحو ثان، والأخلاق من نحو ثالث، وتراكم الإختبارات من نحو رابع، والقانون الوضعي من نحو خامس. ليست كل هذه القواعد أو الضوابط على مستوى واحد، وهي لا تتمتع بالقيمة ذاتها... ويُحتمّ مفهوم النزاهة في مرفق المياه البُعد عن المطامع والترفع عن الأهواء.

نستعير هذا التصوّر لُشير إلى أنّ ثمة نقطة انطلاق مختلفة لكل من مفهومي مكافحة الفساد والنزاهة، خصوصاً من زاوية المصدر. فالأول مرتبط ارتباطاً جذرياً بمصطلحات الشرعية والنظام القانوني ومبدأ تسلسل القواعد، والثاني مرتبط أساساً بتراكم الإختبارات العملية. ولكن المفهومين يتقاطعان في نقاط عديدة أبرزها الرداء الديمقراطي الذي تلبسه أو تنشده الدولة الحديثة التي لا تستقيم مكافحة الفساد فيها إلاّ عن طريق التمسك بمسؤولية الحكّام واستقلال القضاء وحقوق المواطنين: أكثر من ذلك، في المستطاع القول إنّ ما اصطُح على تسميته بمكافحة الفساد في الدول الديمقراطية هو الذي حمل مضموناً مكّنه من التلاقي ومفهوم النزاهة.

من هذا المنظار، لا يكون بالإمكان الكلام على مفهوم النزاهة في دولة غير ديمقراطية وفي دولة لا تحترم حقوق الإنسان، ولكن يبقى بالإمكان الكلام على مكافحة الفساد. لذلك، ترى دول الغرب أنّ المناقشة في النزاهة مع بعض الدول النامية مُمكنة لأنّ مكافحة الفساد المُترسّخة فيها قد تكون مرحلة تحضيرية لاحترام حقوق الإنسان وقيام ديمقراطية حقيقية.

(١٢٢) راجع ما كتبناه حول مكافحة الفساد، وما تمّ الإستشهاد به في هذا الصدد من نصوص قانونية.

(١٢٣) راجع التقرير التالي: Transparency International, Global corruption report ٢٠٠٨: Corruption in the water sector, Cambridge University Press, p. xxvi.

وإذا صحَّ، أخيراً، اعتبار كل دولة دولة مكافحة الفساد، فهل يصحُّ اعتبار كل دولة مكافحة الفساد مجتمعاً يسود فيه النزاهة حتى ولو كانت ذات نزعة ديكتاتورية؟ لا شك في أن الإجابة عن السؤال تتوافر في بعض مقاطع هذه الدراسة. ولا شك أيضاً في أن ما يجمع بين مفهومَي مكافحة الفساد والنزاهة هو تلك الخصائص التي تمتاز بها الدولة الديمقراطية. هذا مع التشديد، برأي رجال الفكر القانوني، على الطابع الدستوري لهذه الدولة لتغدو دولة النزاهة غير مُكتفية بالظَّاهر الديمقراطي الخدَّاع إن لم يمتدَّ إلى الجوهر.

## الفرع الثاني: معنى النزاهة في مرفق المياه

نَسْتَهِّل هذا الفرع بإيراد تحديد لمصطلح النزاهة في مرفق المياه أثبتته برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في معرض دراسة حول مكافحة الفساد في قطاع المياه<sup>(١٢٤)</sup>:

“Integrity – which is defined as incorruptibility, an unimpaired condition or soundness, and is a synonymous with honesty (...) – is an even more difficult concept to define than transparency or accountability. Training and awareness-raising programmes on integrity and anticorruption should be jointly implemented with wider sector reforms and concrete anti-corruption measures; otherwise, integrity programmes will generate few results. Also, technical assistance and training is needed. Governments tend to be responsive to this approach”<sup>(١٢٥)</sup>.

« إنَّ تعريف مفهوم النزاهة (...) لأصعب من تعريف الشافية أو المُساءلة. ويجب أن يتزامن تطبيق برامج التدريب والتوعية حول النزاهة ومُكافحة الفساد مع إصلاحات قطاعية واسعة وإجراءات ملموسة لمُكافحة الفساد، وإلاَّ كانت نتائج برامج النزاهة هزيلة. ولا بُدَّ أيضاً من توفير المساعدة الفنيَّة والتدريب. وتستجيب الحكومات عادةً لهكذا نهج.»

إنَّ الفقرة الأخيرة من التحديد هي واضحة كل الوضوح. وهي تُدكِّر إلى حدِّ ما بما جاء في التقرير الوطني لمؤتمر الأمم المُتحدة للتنمية المُستدامة في ريو (٢٠١٢) الذي أورد أنه يتطلَّب تطبيق الإستراتيجية الوطنيَّة لقطاع المياه، التي وافق عليها مجلس الوزراء في ٢٠١٢/٣/٩، الخطوات الآتية:

- ١) تعاوناً أفضل بين مؤسَّسات المياه والصرف الصحي ووزارة الطاقة والمياه ووكالات حكوميَّة أُخرى (مجلس الإنماء والإعمار ووزارة البيئة، إلخ...).
- ٢) تطبيق نظام تعرفه مياه جديد.
- ٣) تفعيل مُشاركة القطاع الخاص في نشاطات التشغيل والصيانة.
- ٤) تعزيز الإطار القانوني وتحديثه.
- ٥) تطبيق حملات توعية مُستدامة وحملات للحفاظ على المياه<sup>(١٢٦)</sup>.

وبدوِّنا ألاً ننظر إلى موضوع النزاهة في مرفق المياه من هذه الوجهة الإجماليَّة وحسب، لنحاول فهم المعنى المنشود - عبر ما أثبتناه في القسم الأول من الدراسة - من خلال زوايا ثلاث، أي من زاوية الوسائل، ومن زاوية الغايات، ومن زاوية الضمانات. وقد نُعرِّز الدراسة، لدى الضرورة، بما هو خارج النصوص المُثبتة فيه.

(١٢٤) راجع: United Nations Development Programme, Fighting corruption in the water sector: methods, tools and good practices, ٢٠١١.

(١٢٥) المرجع ذاته، ص ٢٦.

(١٢٦) راجع: الجمهورية اللبنانيَّة، التقرير الوطني لمؤتمر الأمم المُتحدة للتنمية المُستدامة (مؤتمر ريو ٢٠٠٠)، مذکور سابقاً، ص ٤٥.

## ١- من زاوية الوسائل

الوسيلة الأولى من الوسائل المعنوية هي شيوع الديمقراطية (كنظام حكم وكثقافة عامة). فلا نمو لمفهوم النزاهة إلا في ظل الديمقراطية التي تعني، في وجه من وجوها، النزاهة، وفي وجه آخر تهيئة فرص متكافئة لإشراك المواطنين والمجتمع المدني والشركات في إدارة مرفق المياه. « فالمعلومات الخاصة بالتعاقد محدودة جداً، ولا وجود لمعلومات حول حجم المناقصات العامة. (...) حصل تطوّر إضافي من ناحية تحسين المناقصات التي تعرضها الحكومة على القطاع الخاص من خلال قيام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OM SAR) باستحداث نظام المناقصات الإلكترونية. تمّت مناقشة الفكرة أولاً وجرى وضع استراتيجية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢. لكن في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، نشر مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية إستراتيجية الحكومة الإلكترونية الخاصة بلبنان. وأحد جوانب الإستراتيجية الإلكترونية الجديدة للحكومة هو الإعداد لخطوط توجيهية خاصة بالمناقصات الإلكترونية، ممّا يعني أنّ الحكومة سُندير المناقصات الخاصة بالمشتريات الحكومية عبر شبكة الإنترنت. من ناحية إجراءات مكافحة الفساد يُمكن القول إنّ لهذا الأمر حسنة، إذ إنّ المعلومات الخاصة بالمناقصات يُمكن للجميع الوصول إليها، وتنطوي على تفاعل أقل بين المشاركين في المناقصة والمسؤولين الحكوميين الذين يُديرونها، ممّا يُخفّف من إمكانية دفع الرشاوى. أمّا الهدف من استراتيجية المناقصات الإلكترونية الجديدة فهو التوصل إلى حكومة أكثر فعالية، وإجراءات أفضل وأسهل للقطاع الخاص وشفافية أكبر في عملية الشراء والبيع »<sup>(١٢٧)</sup>.

الوسيلة الثانية هي تحقيق فصل السلطات الذي يشمل الوجه النظري الدستوري، وعلى الأخص الوجه العملي المتمثل بالممارسات. و« يُعاني نظام التعاقد العام من مقارنة الزبونية التي تضع الزعيم في موضع يسمح له بتعزيز مصالح جماعته »<sup>(١٢٨)</sup>.

الوسيلة الثالثة هي منع تعسف أي سلطة من السلطات. وإذا كان التعسف ينسحب على كل سلطة من السلطات الثلاث، فهو يعني على الأخص السلطة التنفيذية التي تسيء التصرف كلما غالت الإدارة في استعمال الاستنسابية إلى درجة ملامسة الكيفية. وإنّ « القضية الرئيسية التي تُساعد على مأسسة الفساد في نظام التعاقد العام هي غياب قانون حق الوصول إلى المعلومات الذي من شأنه أن يجعل عملية تنظيم الصفقات العمومية من المناقصات والمزايدات أمراً علنياً »<sup>(١٢٩)</sup>.

الوسيلة الرابعة تكمن في اختيار منهجية ملائمة لتكريس مفهوم النزاهة وبلورته ولتعزيز فرص نموه (منهج السوابق القضائية في الأسرة القانونية الأكلو - ساكسونية، منهج التشريع في الأسرة القانونية الرومانية - الجرمانية).

الوسيلة الخامسة التي لا بدّ من تفعيلها حتى يؤتي مفهوم النزاهة ثماره وتستقيم الإدارة في لبنان، هي تبني إجراءات لمكافحة الفساد في مختلف الميادين أو المرافق وخصوصاً في مرفق المياه.

ومن الوسائل نذكر أيضاً مبدأ ثبات قوانين المياه وعدم رجعيّتها (أي يجب أن يكون التشريع المائي مُتجهاً نحو المستقبل لا نحو الماضي، مبدأ عدم رجعيّة القوانين) والتحديد الواضح لسلطات الإدارة في مرفق المياه (كالسلطة التقريرية والسلطة التنفيذية في مؤسسات المياه...).

## ٢- من زاوية الغايات

ما من دولة تستطيع اعتبار نفسها دولة مكافحة للفساد، وبالتالي الادّعاء بأنّ مفهوم النزاهة هو علامته وجودها الكبرى، إلا إذا وجّهت اهتمامها إلى تحقيق غاية ثلاثية الصور، يقع إشراك المواطنين والمجتمع المدني في النقطة الوسط منها، ويحيطه المساءلة من نحو، والشفافية من نحوٍ مُقابل.

وقد بات من المسلّمات أنّ إشراك المواطنين (و/أو المجتمع المدني) وحماية الطرف الأضعف في مجتمع من المجتمعات القانونية، هما الصورة

(١٢٧) راجع: الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، دراسة حول نظام النزاهة الوطني، مذكور سابقاً، ص ١٠٣.

(١٢٨) المرجع ذاته، ص ١٠٥.

(١٢٩) المرجع ذاته.

الأكثر إشراقاً في ظل مفهوم النزاهة. والعكس يكون، وتكون الصورة قاتمة، إذا رمى القانون إلى حماية الفئات الأقوى، وفي طليعتها الإدارة وشركات المياه الدولية. وفي هذا الإطار شدد البعض<sup>(١٢٠)</sup> على وجوب حماية الجماعات الضعيفة من الاستغلال، والتعسف. ويبقى أن مسألة الإقرار بحقوق هذه الجماعات هي من أهم الوسائل التي تواجه مكافحة الفساد، ومفهوم النزاهة، وأكثر: النظام العالمي الجديد.

ومن الغايات أيضاً حماية حق المواطن بالمياه، لأنّ هذه الحماية هي بالفعل فجر لعهد جديد، ولأنّه لكل شخص الحق في أن يحصل على كمية كافية من الماء لسد حاجاته الأساسية. فالحق في المياه أساس ديمومة الحياة وازدهارها. ولا يمكن تصوّر أي حق من حقوق الإنسان بدون الحق في المياه. وأدركت الأمم المتحدة مبكراً أهمية هذا الحق وعملت بهديه وإن بشكل ضمني.

وجاء بعد ذلك التعليق العام رقم ١٥ General Comment No ١٥ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الأمم المتحدة حول المسائل الأساسية الناشئة عن تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦/١٢/١٩٦٦ AND CULTURAL RIGHTS (الحق في المياه) (المادتان ١١ و١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦/١٢/١٩٦٦ arts. ١١ and ١٢ of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (The right to water)، الصادر في العام ٢٠٠٢، يحدّد بفتح آفاق مائية جديدة أمام لبنان، لأنّ الحق في المياه أصبح، في رأي أنصار حقوق الإنسان، أحد حقوق الإنسان، إذ لا يمكن للحياة أن تستمر من دون ماء. فكل حقوق الإنسان مترابطة، لا تتجزأ. ف

"(...). The human right to water is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights. (...)."

(حق الإنسان في المياه لا غنى عنه لتأمين عيش كريم. وهو شرط لتحقيق حقوق الإنسان الأخرى.)

ويُعرّف الحق في المياه بأنّه حق كل فرد بالحصول على كمية كافية من الماء لسد حاجاته الأساسية (مياه الشرب والإستحمام والنظافة المنزلية وتأمين الحد الأدنى من السعرات الحرارية لاستمرارية حياة الانسان). ويربط البعض هذا الحق أيضاً بالإستعمالات الأخرى، فيوسعون نطاقه ليشمل كل استعمالات المياه من زراعية وصناعية وسياحية ...

وتطوّرت خلال السنوات القليلة الماضية قواعد القانون الدولي المتعلقة بحق الإنسان في المياه، وبشكل أعم ما يُسمّى بالقانون الدولي لحقوق الإنسان (أو القانون الدولي لحق الانسان في المياه، فالماء حق من حقوق الإنسان أو هو حق إنساني).

وهذه القواعد واجبة التطبيق بصرف النظر عن انضمام الدول إلى المعاهدات التي تُدرجها في أحكامها، وسواء كانت مُعترفاً بها أم غير مُعترف بها من جانب أحد الأطراف.

ومن الغايات نذكر أيضاً الأهداف التنموية للألفية (الهدف السابع - ج). فقد أحرز لبنان تقدماً ملموساً فيما يتعلّق بخفض النسبة المئوية للأشخاص الذين لا يمكنهم الحصول المُستدام على مياه الشرب النقية وخدمات الصرف الصحي. ولكن لا يسير هذا التقدّم اللبناني بالسرعة المأمولة لتحقيق الهدف السابع - ج المنشود بحلول العام ٢٠١٥.

ومن المُتوافق عليه أنّ مفهوم النزاهة يرمي في نهاية الأمر إلى تحقيق العدالة، وأنّ النزاهة لا تعني شيئاً مهماً بمعزل عن فكرة العادل. ولا تكتمل فكرة العدالة، ولا تبلغ أرقى تجلياتها، إلا إذا اقترنت بفكرة الإنصاف الذي هو تطبيق للعدالة.

(١٢٠) J. Plummer, Making anti-corruption approaches work for the poor: Issues for consideration in the development of pro-poor anti-corruption: راجع: strategies in water services and irrigation, Swedish Water House Report No ٢٢, SIWI, ٢٠٠٧.

## ٣- من زاوية الضمانات

لدى مراجعة الواقع اللبناني، يتبدى أنّ نصوصاً تشريعية شتى تصدّت لموضوع المياه بشكل مباشر أو غير مباشر، ومن ذلك على سبيل التمثّل القرار التشريعي ١٤٤/١٩٢٥/٠٦/١٠، والنظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣) والقانون ٢٢١ تاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٢٩ (تنظيم قطاع المياه)، وسواها من النصوص المرعية الإجراء. كما يتبدى أنّ معظم الحكومات المتعاقبة توافقت على فكرة إعداد مشروع قانون للمياه. في ذلك ما يدلّ على أنّ منهج توحيد النصوص التشريعية هو الذي تم اعتماده.

ويمكن لمُدونة عصرية للمياه أن تُشكل ضماناً لترسيخ قيم النزاهة في مرفق المياه اللبناني<sup>(١٣١)</sup>. إنّ التشريع الحالي للمياه في لبنان يتألف من بضعة نصوص، القسم الأكبر منها يعود إلى العهد العثماني<sup>(١٣٢)</sup> وزمن الانتداب الفرنسي<sup>(١٣٣)</sup>، ولا يُواكب الحداثة. ويُسكّل القرار التشريعي رقم ٥/١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٠٦/١٠ اللبنة الأهم من هذا التشريع.

ولم تؤدّ التعديلات التي أدخلت على النصوص السابقة إلى النتيجة المرجوة منها. وقد تنبّه المشرّع اللبناني إلى هذا الأمر في بداية القرن الحالي، فسُنّ قانوناً لتنظيم قطاع المياه<sup>(١٣٤)</sup>، وآخر لحماية البيئة<sup>(١٣٥)</sup>. وسها عن بال المشرّع، في بداية الأمر، موضوع التكامل في إدارة قطاع المياه، فغاب عن تنظيم القطاع بصيغته الأولى الشق المتعلّق بالمياه المُبتذلة (التي تحتلّ جزءاً لا يُستهان به في قطاع المياه). فعاد المشرّع وعدّل قانون تنظيم قطاع المياه<sup>(١٣٦)</sup>، فباتت مؤسسات المياه المنشأة مولجة بالماء في حالتيه، العذبة والآسنة (الصرف الصحي)، ومن جهتي استعماله، الإمداد والتصرف<sup>(١٣٧)</sup>.

(١٣١) يُمكن إجمال موضوعات مُدونة المياه المأمولة في لبنان بما يلي: المبادئ العامة للإدارة المتكاملة لموارد المياه، الإدارة المُستدامة، حماية النظام البيئي، الحق في المياه - تزيدياً [عذبة] وتصريفياً [معالجة المياه المُبتذلة] - الحق في الوصول إلى المعلومات المائية، تصاعديّة بدلات استعمال المياه، إلزاميّة تركيب عدّادات، إستيراد وتوفير أجهزة غير مُبذرة للمياه، إيجاد شرطة للمياه، الإستعمال المُنصف والعاقل لمجري المياه الدوليّة، المجلس الوطني للمياه، المؤسسات العامة الإستثماريّة للمياه وللصرف الصحي (الإطار التنظيمي - السلطة التقريريّة والسلطة التنفيذية والرقابة - المالي والإقتصادي والبيئي)، الرقابة (القانونيّة والإداريّة والماليّة والإجتماعيّة والبيئيّة)، العقوبات أو الجزاءات، إشراك القطاع الخاص (تمويل المشاريع - سدود وبحيرات جبلية وأنفاق ومحطات معالجة المياه المُبتذلة وتجديد أو مد الشبكات... - إدارة المرفق، إنتاج المياه، نقل وتوزيع المياه، فوّرة، جباية الإشتراكات، جمعيات مُستخدمي مياه الري، شركات المياه المُعبأة، مالكو صهاريج المياه، تراخيص وتصاريح التنقيب أو استعمال المياه)، الوقاية من المخاطر والكوارث الطبيعيّة والبشريّة (التخفيف المناخي والفيضانات والجفاف والتلوّث وعقود التأمين)، ترسيخ وتعزيز قيم النزاهة (شفافية، مُساءلة، مُشاركة، مُكافحة الفساد في الصفقات العامة والمشاريع المائيّة المتوسّطة والكبرى).

(١٣٢) أوّل المُبادرين إلى تجاوز مشكلة الري في العصر الحديث كانت السلطنة العثمانية، التي كان لبنان جزءاً منها، حين صدرت إرادة سلطانيّة بتأليف لجنة لتدوين قواعد القانون المدني، وفقاً للمذهب الحنفي. وأتمّت اللجنة عملها ونشرت المُدونة بإرادة سنية في ١٨٧٦، باسم مجلة الأحكام العدلية (ويُقَال اختصاراً: المجلة). اشتملت المجلة على ١٨٥١ مادة مُرتبة وفق القوانين الحديثة، وصُنّفت المواضيع في ستة عشر كتاباً مُقسّمة إلى أبواب، والأبواب مُقسّمة إلى فصول. إنّ أحكام المياه في المجلة مُرتبة بمُجمّلها في الفصول الأربعة الأولى من الباب الرابع من الكتاب العاشر (المادة ١٣٣٤ إلى ١٣٦٩). وثمة أحكام مُتفرقة في الفصل السادس المُعنون «في حريم الآبار المحفورة والمياه المجراة والأشجار المغروسة بالإذن السلطاني في الأراضي الموات» (المادة ١٢٨١ إلى ١٢٩١)، وفي الفصل الثاني من الباب الخامس من الكتاب العاشر المُعنون «في كرى النهر أو المجاري وإصلاحها» (المادة ١٣٢١ إلى ١٣٢٨).

(١٣٣) تنص الفقرة الأولى من المادة ٢ من القرار التشريعي رقم ٥/١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٠٦/١٠ (المُتعلّق بالأحكام العامة وأحكامها) على أنه: «تُشمل الأملاك العمومية (...) مجاري المياه من أي نوع كانت ضمن حدودها المعينة بخط ارتفاع مياهها الجارية في حالة امتلائها قبل فيضانها [و] المياه الجارية تحت الأرض والينابيع من أي نوع كانت». وأضافت المادة ٣ «أن الأشخاص الذين لهم على ملحقات الأملاك العمومية كما هي محددة في هذا القرار حقوق ملكية أو تصرف أو استعمال بموجب العادات المُتبعة أو سندات قانونيّة ونهائيّة قبل وضع هذا القرار موضع التنفيذ لا يُمكن انتزاعها منهم إذا حوجّت إلى ذلك المنفعة العموميّة إلا بعد دفع تعويض عادل ومُسبق (...)». ثمّ صدر القرار التشريعي رقم ٣٢٠ تاريخ ١٩٢٦/٠٥/٢٦ (المُتعلّق بالمحافظة على مياه الأملاك العامة واستعمالها). وقد ذهبت مواد متعدّدة من هذا القرار (المادتان ١ و ٥، مثلاً) على منع الأفراد من إجراء أعمال على المياه دون الإستحصال على رخصة من الإدارة. إلا أنّ هنالك نصين أجازا للأفراد بعض الأعمال دون رخصة، وهي الفقرة السابعة من المادة الأولى التي نصّت على «(...) أنه يجوز بدون رخصة القيام في الأملاك الخصوصية بحفر آبار غير مُنفجرة لا يتجاوز عمقها مئة وخمسين متراً»، وقد نصّت المادة ٣ من القرار ذاته على أنه «يجوز أن تُستعمل بدون رخصة مياه الآبار غير المُنفجرة التي جرى حفرها في أملاك خصوصيّة والتي يخرج منها يومياً أقلّ من مئة متر مكعب وذلك إذا لم تكن مياه تلك الآبار مأخوذة بصورة خفيّة من نهر أو من عين ماء». وثمرّ جاء قانون الملكية (القرار التشريعي رقم ٣٣٣٩ تاريخ ١٩٣٠/١٢/١٢). وقد نصّت المادة ٦٠ منه في فقرتها الأولى على أنه يكون «لكل صاحب عقار الحق في أن يستعمل مياه الأمطار الساقطة في أرضه وأن يتصرّف بها. أمّا إذا كان استعمال هذه المياه أو الاتجاه الذي توجه إليه من شأنه أن يزيد عبء الانتفاخ الطبيعي الناتج عن المسيل، والمذكور بالمادة السابقة، فيجب التعويض على صاحب الأرض الواطئة». وأشارت الفقرة الثانية من ذات المادة إلى ما يلي: «وتطبق الأحكام نفسها على مياه العيون النابعة في أرض ما».

(١٣٤) القانون ٢٢١ تاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٢٩.

(١٣٥) القانون ٤٤٤ تاريخ ٢٠٠٢/٠٧/٢٩.

(١٣٦) القانون ٣٧٧ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ (تعديل قانون تنظيم قطاع المياه رقم ٢٢١ تاريخ ٢٩ أيار ٢٠٠٠).

(١٣٧) راجع كتاب: وضع نظام استصدار التشريعات البيئيّة وتطبيقها في لبنان ٢٠٠٤، منشورات وزارة البيئة - الجمهوريّة اللبنانيّة، الصفحات ١٨٩ إلى ٢٥٥.

يتميّز قانون المياه في لبنان بأنه قانون غير مُقنّن. ويُقصد بالتقنين جمع النصوص التشريعيّة (المبادئ العامة والنصوص الرئيسيّة) التي تُكوّن وتُنظّم فرعاً من فروع القانون، ووضعها في وثيقة رسميّة واحدة وذلك بواسطة تشريع يصدر لتحقيق هذا الغرض، وعلى ذلك فإنّ التقنين ما هو إلاّ صورة خاصّة من صور التشريع.

وبالنظر إلى ما سبق قوله نجد أنّ قانون المياه في لبنان غير مُقنّن بالمعنى السابق. أي أنّ قواعد قانون المياه لا تجمعها مجموعة قانونيّة واحدة، وعلى ذلك فلا يوجد مجموعة مائيّة كالمجموعة المدنيّة Civil Code ، مثلاً.

ويرجع السبب في عدم تقنين قانون المياه إلى كثرة التشريعات المائيّة المُتمثّلة في أعداد ضخمة من القوانين والمراسيم التي ليس من السهل حصرها والتي تُعالج مسائل جزئيّة تدعو إليها ظروف وضرورات مُلحّة ومن النادر أن تتعرّض هذه التشريعات لوضع مبادئ عامة، أو تصدّي لتعريف قاعدة أو نظرية.

على أنّ عدم التقنين الشامل لقانون المياه في لبنان لا يمنع التقنين الجزئيّ لأحكامه التي تتمتع بصفة الثبات النسبي، لذلك وُجدت بعض القوانين تعمل على تنظيم جانب من موضوعاته كقانون منع التنقيب عن المياه في الأملاك الخصوصيّة في منطقة البقاع<sup>(١٣٨)</sup>، وقانون منع التنقيب عن المياه في الأملاك الخصوصيّة في المنطقة الواقعة بين مجرى نهر الموت ومجرى نهر الغدير<sup>(١٣٩)</sup>، ويلاحظ أنّ التقنين الجزئيّ لا يحكم غالبية قواعد قانون المياه بل على العكس فإنّه يحكم القليل منها.

وربّما كان العيب الأكبر للتشريع اللبناني المُتعلّق بالمياه هو تلك الصعوبة التي يصطدم بها كل دراس له، إذ لا يعرف كيف يحصل عليه كاملاً ويجمع نصوصه.

وإذا قام المرء بمجهود وجمع كلّ النصوص التشريعيّة المُتعلّقة بالمياه ودرسها، ظهرت له هِئات عديدة نورد أهمّها:

بعثرة الأحكام القانونيّة في نصوص عديدة صدرت خلال أزمته مُختلفة (العهد العثماني، والإنتداب الفرنسي، وعهد الإستقلال)،

وخلوّ هذا التشريع من أحكام تمتّ إلى بعض الأمور الأساسيّة، كطرق مُعالجة المياه مثلاً،

وعدم انطباق هذا التشريع على معطيات العلم الحديث،

وورود أحكام تنظيميّة تسند إلى هيئات إداريّة مهاماً، أصبحت لاحقاً من صلاحية هيئات أخرى،

وبقاء الجزء الأكبر من هذه النصوص حبراً على ورق.

و« بنتيجة البحث في قطاع المياه من الوجهة القانونيّة والإدارية، يتبيّن أنّ سفينة إدارة هذا القطاع الحيوي لم ترس على شاطئ ما بعد. فتوالت النصوص التي ادعت إيجاد السياسة الفضلى لمياه لبنان، ثمّ توالت التعديلات على هذه النصوص بما يُوحى بعدم الوصول إلى الهدف المنشود وبما يثبت انعدام الرؤيا. فالمشترع لاحظ على ما يبدو وجود هوة تفصل بين نظام المياه اللبناني والأنظمة المتطورة الأوروبيّة والأميريكيّة، وخاصة، لجهة الإدارة المُتكاملة للمياه والتي كانت غائبة تماماً عن القانون اللبناني.

إنّما لم تؤد ملاحظة المشرع إلى تعديل هذا النظام بالإتجاه الصحيح. فقد جاء قانون المياه الجديد ليُشكّل أحسن المُمكن كما يصفه مؤيّدوه، علماً أنّ القيام بإدخال التعديل تلو التعديل عليه أثبت أنّه لم يكن ثمرة دراسة وافية.

(١٣٨) القانون ٣ تاريخ ١٤/١٤/١٩٦٣.

(١٣٩) القانون ٦٧/٨٦ تاريخ ٢٨/٢٨/١٩٦٧.

ويعزو الكثيرون أسباب عدم قدرة الوصول إلى النظام المائي الأمثل، إضافة إلى أسباب انفراد وزارة الطاقة والمياه في إدارة قطاع المياه وحدها دون أي شريك، إلى وجود عوائق عديدة وكبيرة منها الإمتيازات والحقوق المكتسبة، وملكيّة البلديات للبنية التحتية التي قامت هي بإنشائها في زمن كانت مسؤولة فيه عن قطاع المياه المُبتذلة، وصعوبة الموافقة على نقل هذه الأملاك مجاناً من ذمّة البلديات الماليّة إلى ذمّة الدولة المركزيّة الماليّة. (...).

ويبدو جلياً للباحث في النصوص المُتعلّقة بقطاع المياه أنّ ما صدر في السنوات القليلة الماضية ما هو إلاّ لتقطيع الوقت، أملاً بإيجاد الوسيلة التي تُمكن المُشرّع من تسويق المشروع [موضوع الحُصْحَصَة] الذي يتوافق مع ما ذهبت إليه الدول المُتقدّمة ومع ما يتوافق والمنطق والعقل والعلم الإقتصادي والسياسي والإجتماعي في آن. (...).<sup>(١٤٠)</sup>

لذلك يبدو من الضروري سنّ مُدوّنَة مُتكاملة للمياه تحمي ثروة لبنان المائيّة، وتُساعد على تعزيز مفهوم النزاهة في مرفق المياه.

ومن الضمانات التي تُستنتج بشكل غير مباشر انطلاقاً من مجموعة الأفكار التي جرى التمثّل بها، تغليب ذهنيّة المؤسّسة على الذهنيّة الفرديّة، أي اختيار حُكم المؤسّسات لا حُكم الأفراد.

جاء في القاعدة الأولى المُتعلّقة باستقلال القضاء واستقلال القاضي في لبنان<sup>(١٤١)</sup>:

« إستقلال القضاء، واستقلال القاضي، هما مفهومان مُتكاملان ولازمان لصيانة مبدأ الشريعيّة، ولإشاعة العدالة عن طريق تحقيق أُمّنية المُتقاضين في تأمين الطرف المُؤاقي للدعوى العادلة. ولا بُدّ من التذكير، في هذا الصدد، بأنّ لبنان مُنضم إلى العهد الدولي المُختص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة، وهو عهدٌ أقرّ للفرد بالدعوى العادلة المُشار إليها ». وهذا يعني، بتعبير آخر، أنّهما لازمان لإقامة دولة القانون (الشريعيّة) ولإطلاق حُكم القانون (العدالة). وفي المصبّ عينه، من المُسلمّ به أنّ استقلال القضاة وحيادهم يُعزّزان الإلتزام إلى مفهوم حُكم القانون وفق النظرة الحديثة إليه. إنّ استقلال القضاء (سلطة وأفراداً) يُشكّل إذاً ضمانة واجبة لترسيخ قيم النزاهة.

ومن هذه الضمانات: الشفافية، والمساءلة، وإشراك المواطنين والمجتمع المدني. ولا نرى ما يوجب إعادة البحث فيها بعد أن حاولنا التعريف بها، وشرحناها، في القسم الأول من الدراسة. ومنها أيضاً الحق في المياه الذي كرّسته بعض المواثيق، ومن بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصاديّة والإجتماعيّة والثقافيّة الذي أقرّته الجمعيّة العامة للأمم المُتحدة في ١٦/١٢/١٩٦٦ (المادتان ١١ و١٢)<sup>(١٤٢)</sup>.

(١٤٠) راجع كتاب: وضع نظام استصدار التشريعات البيئيّة وتطبيقها في لبنان ٢٠٠٤، مذكور سابقاً، ص ٢٥٤-٢٥٥.

(١٤١) « القواعد الأساسيّة لأخلاقيّات القضاء » المُعتمدة في لبنان، التي صاغتها لجنة قضائيّة مُستقلّة عيّنها وزير العدل، ثم أقرّها كل من مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة بتاريخ ٢٥/٧/٢٠٠٥، ص ٥.

(١٤٢) نرى مُفيداً أن نُبهما.

المادة ١١:

١. تقرّ الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته، يوفّر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشيّة. وتتعهّد الدول الأطراف بالتدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهميّة الأساسيّة للتعاون الدولي القائم على الإنرضاء الحر.

٢. واعترافاً بما لكل إنسان من حق أساسي في التحرّر من الجوع، تقوم الدول الأطراف في هذا العهد، بمجهودها الفردي وعن طريق التعاون الدولي، بالتدابير المشتملة على برامج محدّدة ملموسة واللازمة لما يلي:

(أ) تحسين طرق إنتاج وحفظ وتوزيع المواد الغذائيّة، عن طريق الإستفادة الكليّة من المعارف التقنيّة والعلميّة، ونشر المعرفة بمبادئ التغذية، واستحداث أو إصلاح نظم توزيع الأراضي الزراعيّة بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعيّة وانتفاع بها،

(ب) تأمين توزيع الموارد الغذائيّة العالميّة توزيعاً عادلاً في ضوء الإحتياجات، يضع في اعتباره المشاكل التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدّرة إليها على السواء.

المادة ١٣:

١. تقرّ الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصّحة الجسميّة والعقليّة يمكن بلوغه.

٢. وتشمل التدابير التي يتعيّن على الدول الأطراف في هذا العهد اتّخاذها لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق، تلك التدابير اللازمة من أجل:

(أ) العمل على خفض معدّل موتى المواليد ومعدّل وفيات الرُضّع وتأمين نمو الطفل نمواً صحياً،

(ب) تحسين جميع جوانب الصحة البيئيّة والصناعيّة،

(ج) الوقاية من الأمراض الوائيّة والمتوطّنة والمهنيّة والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحتها،

(د) تهئية ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبيّة والعناية الطبيّة للجميع في حالة المرض.

فكل معاهدات جامعة الدول العربيّة والأمم المتحدة المُصدّق عليها لبنائياً تَدْخُل، بمقتضى الفقرة (ب) من مُقدّمة الدستور<sup>(١٤٣)</sup>، ضمن الكتلة الدستوريّة<sup>(١٤٤)</sup>.

ومع التلميح إلى أنّه قد يصح إلى حدّ ما ربط مبدأ أخلاقية النزاهة بالوسائل لأنها تُمهّد لحسن تطبيقها، فالأجدر ربطها بالضمانات لأنّ النزاهة المبنية على بُعد أخلاقي قد تُسهم في كبح جماح الشطط عن غايتها المثلى عندما يتعلّق الأمر بالتطبيق.

### الفرع الثالث: خرق النزاهة في مرفق المياه، والتصدي للخرق

أين نحن من كل ما عرّضناه؟ وما هو موقف المراقب المُحايد المُشبع بالثقافة الديمقراطيّة، والواعي مدلول مفهوم النزاهة... ما هو موقفه ممّا يجري على الساحة القانونيّة عندنا: في بعض المرافق العامة الكبرى<sup>(١٤٥)</sup>، وفي مرفق المياه على سبيل التحديد؟ وهل يجد الجواب الشافي في الانتظام القانوني المُتسلسل الذي يطبع المجتمع السياسي موضوع المراقبة؟ هل يكتفي بذلك؟ وماذا لو كان من الذين تدفعهم شكوكهم، ويدفعهم تعلقهم بالمثال، إلى الإلتفاف يُمَنُّه وَيُسْرَهُ، وأفقياً وعمودياً، ليلاحق مدى الالتزام بتطبيق مفهوم النزاهة، وبالتالي لإلقاء أضواء خاصة على مدى خرق هذا المفهوم. ومن يخرق مفهوم النزاهة؟ هل القانون ذاته، أم الإدارة، أم القضاء؟ بمعنى أوضح: هل يتم الخرق من قبل السلطة التشريعية، أو التنفيذية، أو القضائية، كل منها وفق نماذج خاصة بها من الخرق؟ وإذا صار الخرق أمراً واقِعاً، فكيف يتم التصدي له؟ وما هو دور القضاء في التصدي؟

أمام مثل هذه الأسئلة، وأمام الواقع الذي يطالعا بالكثير الكثير من وجوه انتهاك مفهوم النزاهة في مجالات كثيرة من بينها الشؤون الإداريّة والماليّة<sup>(١٤٦)</sup> والصحيّة<sup>(١٤٧)</sup> والجزائيّة، وفي ميدان الصفقات العامة، وفي دفاتر الشروط وفي تجزّته الصفقات وفي أصول التلزم، وعلى أصدّة القضاء ومسار الدعوى والحقوق، وحتى على صعيد القانون نفسه... أمام كل ذلك، كان لا بُدّ لنا من الانتهاء إلى خيار يضبط الموضوع، ويُسلّط الضوء على بعض ظواهر الانتهاك أو الخرق، وعلى كَيْفِيَّةِ التصدي لها قضائياً. ما سنقوم به إذاً، في المتبقي من كلامنا، هو الانطلاق من بعض القرارات القضائيّة للخلوص إلى حقيقة مزدوجة: كيف تمّ خرق مفهوم النزاهة من جهة، وكيف تمّ التصدي للخرق من جهة مُقابلة. وقد آثرنا اتخاذ الواقع الإجتهادي نموذجاً، خصوصاً وأنّ النظام الديمقراطي البرلماني المُعتمد في لبنان يُتيح المُقارنة بين المثال والواقع.

ولا نخشى القول، في أي حال، إنّ القضاء - القضاء أيضاً - قد يكون... انتهاك مفهوم النزاهة، المُتسارع التطوّر والمُتسع المضمون، في قرارات أُخرى. « هذا القضاء، هذا القضاء اللبناني الداعم للعمليّة الديمقراطيّة من خلال قراراته، نجح أحياناً، وأخفق أحياناً أُخرى. إمّا لأنّه لم يكمل المعركة حتى النهاية، وإمّا لأنّه وقع في أفخاخ الضغوط والإغراءات المُتلوّنة، وإمّا لأنّ الثقافة الديمقراطيّة غابت عن أذهان بعض أعضائه الذين اكتفوا بالممارسة الوظيفيّة الروتينيّة »<sup>(١٤٨)</sup>.

إنّ اختيار القرارات سيتمّ تبعاً من: القضاء الدستوري، والقضاء الإداري، والقضاء المالي، والقضاء العدلي.

(١٤٣) تنص الفقرة (ب) من مُقدّمة الدستور على أنّ «لبنان (...) عضوٌ مؤسسٌ وعاملٌ في جامعة الدول العربيّة ومُلتزمٌ موثيقها، كما هو عضوٌ مؤسسٌ وعاملٌ في منظّمة الأمم المُتّحدة ومُلتزمٌ موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتُجسّد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء».

(١٤٤) الكتلة الدستوريّة هي مجموعة القواعد ذات القيمة الدستوريّة، مهمّتها تأمين خضوع القوانين لأحكامها. فهي «عبارة تشمل مجموع الأحكام التي يعتبر المجلس الدستوري إفي فرنسا] أنّ البرلمان مُلزم بها في إطار مُمارسته للسلطة التشريعيّة وهي مواد الدستور لكن أيضاً المُقدّمة، والمبادئ ذات القيمة الدستوريّة (أي المبادئ التي ينصّ عليها إعلان حقوق الإنسان للعام ١٧٨٩، ومُقدّمة دستور ١٩٤٦) أو تلك التي تعترف بها قوانين الجمهوريّة بحسب المجلس الدستوري، وإلى حد ما القوانين النظاميّة والإتفاقات أو المعاهدات الدوليّة» (مفردات اللّغة القانونيّة، فرنسي - عربي - إنكليزي، هاشيت أنطوان/دالوز، بيروت، ٢٠١٠، ص ٨١). لمزيد من المعلومات حول موضوع المعاهدات الدوليّة في ميزان المجلس الدستوري اللبناني، راجع بحث: د. طارق المجذوب، الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١١، ص ٢١٣-٢٤٧.

(١٤٥) راجع حول موضوع المرافق العامة الكبرى كتاب: د. هيام مروّة، مذکور سابقاً، ص ٧-١١٢.

(١٤٦) تُشير التقديرات إلى أنّ من النتائج الماليّة للفساد في مرفق المياه زيادة كلفة مدّ شبكات المياه والصرف الصحي إلى أكثر من ٣٠٪ الأسعار الراضجة، راجع التقرير التالي:

p. xxiv, ٢٠٠٨, Corruption in the water sector, Cambridge University Press, ٢٠٠٨ Transparency International, Global corruption report

(١٤٧) قدّر البعض أنّ نحو ٨٠٪ من المشاكل الصحيّة في دول العالم النامي ترتبط بنقص المياه - كمّاً ونوعاً - وعدم كفاءة شبكات الصرف الصحي، راجع التقرير ذاته، ص xxiii.

(١٤٨) راجع: القاضي د. غالب غانم، في مدار القانون: مجموعة مُحاضرات، المنشورات الحقوقية، صادر، ٢٠٠٦، ص ٢٥٧.

## ١- من القضاء الدستوري

أ- بتاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٣١ صدر القانون ٢٢٨ الذي نظم عمليات الخصخصة وحدد شروطها ومجالات تطبيقها. وعلى إثر ذلك، تقدّم عدد من النواب بمراجعة ترمي إلى إبطال بعض العبارات (« تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص »، « تحويل المشروع العام إلى القطاع الخاص »، « توسيع قاعدة المشاركة في ملكية المشروع العام »، « المساهمة في ملكية المشروع العام ») لمخالفتها أحكام المادة ٨٩ من الدستور وبعض مواد القرار ٥/١٤٤ تاريخ ١٠/٠٦/١٩٢٥.

وفي قراره رقم ٢٠٠٠/٤ تاريخ ٢٠٠٠/٠٦/٢٢<sup>(١٤٩)</sup>، ردّ المجلس الدستوري المراجعة في الأساس معتبراً أنّ القانون المطعون فيه، بما تضمنه من أحكام وعبارات، غير مخالف للدستور.

وممّا ورد في هذا القرار:

« وبما أنّ المرفق العام المُخصّص يُقدّم خدمة عامة للمواطنين، فهو يرتبط بالحاجات العامة الأساسية، ويجب أن يبقى بالتالي خاضعاً لرقابة الدولة، بحيث يُراعى في استثماره وإدارته احترام المبادئ ذات القيمة الدستورية، ومنها استمرارية المرفق في أداء الخدمة، والمساواة بين المُتفاعلين من خدمات المرفق، وحماية وتأمين المنافسة بما يُؤمّن مصلحة المواطن سواء من حيث كلفة الخدمة أو نوعيتها.

(...)

وبما أنّ الخصخصة أو تحويل ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص يُماثل ويوازن بصورة عكسية عملية التأميم التي يتم بموجبها تحويل ملكية المشاريع الخاصة إلى ملكية عامة، سنداً للمادة ١٥ من الدستور، وبالتالي، فإنّ الخصخصة التي تُراعى شروط المادة ١٥ من الدستور، أي الشروط نفسها، وبصورة عكسية، التي يتم بها التأميم، من أجل معالجة الوضع الإقتصادي والمالي لا تكون إذن مخالفة للدستور.

(...)

وبما أنّ المرافق الإقتصادية أو المرافق ذات الطبيعة الإستثمارية، التجارية منها والصناعية، ليست مرافق عامة أو نشاطات عامة بطبيعتها، ولكن بالوظيفة التي تُنطاط بها وبالغاية التي تستهدفها «<sup>(١٥٠)</sup>.

ب- بتاريخ ٢٠٠٢/٠٦/١ صدر القانون ٣٩٣ الذي أجاز للحكومة منح رخصتين لتقديم خدمات الهاتف الخليوي.

تمّ الطعن بهذا القانون من قبل عددٍ من النواب لأنّه يخالف وثيقة الوفاق الوطني وأحكام الدستور.

(١٤٩) المجلس الدستوري، قرارات ٢٠٠٠-١٩٩٧، ص ٤٤٦-٤٥٢.

(١٥٠) المرجع ذاته، ص ٤٥٠-٤٥١.

وفي قراره رقم ٢٠٠٢/٢ تاريخ ٢٠٠٢/٠٧/٣<sup>(١٥١)</sup>، ردّ المجلس الدستوري المراجعة في الأساس مُعتبراً أنّ القانون المطعون فيه غير مُخالف لأحكام الدستور أو للمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية.

وقد وردت في القرار الحيثية الآتية:

« وبما أنّه ما دام أنّ القانون المطعون فيه قد أقرّ منح الإمتياز والإلتزام إلى زمن محدود وحدّد القواعد الأساسية لهذه الغاية وناط بالحكومة مهمة اتّخاذ الإجراءات التطبيقية لتنفيذ مضمونه بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء وحظّر أن يتضمّن دفتر الشروط الخاص الذي يُصادق عليه مجلس الوزراء والمراسيم التنظيمية التي قد تُصدر عنه أي بند يتعارض مع المبادئ والأحكام والشروط المالية التي حدّدها القانون المطعون فيه (...)»<sup>(١٥٢)</sup>.

ونلفت النظر إلى حيثية أخرى، هي:

« بما أنّه ليس في نصوص الدستور ولا في المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية ما يمنع السلطة من اتّباع طريقة المزايدة أو المناقصة في عقود الإمتياز والإلتزام أو ما يوجب أن يكون صاحب الإمتياز أو الإلتزام من التابعية البنائية»<sup>(١٥٣)</sup>.

## ٢- من القضاء الإداري

أ- إثر صدور مرسوم التخطيط ٢٦٧٩ تاريخ ١٩٥٩/١١/٢٨ هدمت البلدية كوخاً لشق طريق وتعييده. تقدّم صاحب الكوخ بمراجعة أمام مجلس شوري الدولة.

بتاريخ ١٩٧٠/٠٤/٦، صدر قرار عن مجلس شوري الدولة ردّ فيه المراجعة في الأساس لأنّ الكوخ كائن في الملك العام (بين العقارين ٤١٢١ و ٤١٢٢)<sup>(١٥٤)</sup>.

وممّا جاء في القرار:

« وحيث أنّه في حال وجود تعدّد على ملك الجهة المستدعية فالقضاء العدلي هو الصالح وليس هذا المجلس»<sup>(١٥٥)</sup>.

ب- تقدم جبرائيل جورجي عديني بوجه الدولة بطلب إبطال قرار المدير العام للتجهيز المائي والكهربائي، المُقرّر بموافقة محافظة البقاع، بإزالة التعديّات عن مياه عين بركة<sup>(١٥٦)</sup>.

وبتاريخ ١٩٧٠/٠٤/٦ صدر عن مجلس شوري الدولة القرار ١٤٣ الذي ردّ طلب المستدعي مُعتبراً أنّه من اختصاص الإدارة العامة للتجهيز المائي والكهربائي إزالة التعديّات على الأملاك العامة النهريّة وذلك بردم البئر والنفق الكائنين في العقار ٦٨ من منطقة زبدل العقارية.

وممّا جاء في هذا القرار:

(١٥١) المجلس الدستوري، قرارات ٢٠٠١-٢٠٠٥، ص ٢٢٦-٢٣٤.

(١٥٢) المرجع ذاته، ص ٢٣١.

(١٥٣) المرجع ذاته، ص ٢٣١-٢٣٢.

(١٥٤) القرار ١٥٢ تاريخ ١٩٧٠/٠٤/٦، أسعد حيدر أحمد/بلدية الغبيري، المجموعة الإدارية، عدد ١٢، ١٩٧٠، ص ٦٣.

(١٥٥) المرجع ذاته.

(١٥٦) القرار ١٤٣ تاريخ ١٩٧٠/٠٤/٦، جبرائيل جورجي عديني/الدولة، المجموعة الإدارية، عدد ١٢، ١٩٧٠، ص ٢٠٣.

« حيث يتبيّن من التقارير الرسميّة والكشوفات وسير المياه وكيلها أنّ البئر والنفق اللذين حفرهما المستدعي في ملكه قد أخذ السبيل على المياه الجارية التي تُغذّي عين بركه. وحيث أنّ مياه عين بركه هي من الأملاك العامة التي تترتّب عليها حقوق انتفاع الغير. وحيث أنّ المحافظة عليها تعود إلى السلطات الإداريّة المُختصّة. وحيث أنّ من صلاحية الإدارة العامة للتجهيز المائي والكهربائيّ اتّخاذ القرار المطعون فيه بإزالة التعدادات على المياه المذكورة» <sup>(١٥٧)</sup>.

ج- تقدّمت شركة كهرباء قاديشا بوجه الدولة بطلب إبطال قرار الرفض الضمني وذلك لأنّ القرى والمدن التي زوّدتها بالطاقة الكهربائيّة قد دخلت ضمن امتيازها القانوني.

بتاريخ ١٩٨٦/١٠/٦، صدر عن مجلس شوري الدولة القرار ١٣٠ <sup>(١٥٨)</sup> الذي استجاب لطلب الشركة مُعتبراً أنّ القرى والمدن التي زوّدتها بالطاقة الكهربائيّة قد دخلت ضمن امتيازها القانوني.

وممّا جاء في القرار:

« (...) يجب التوضيح قبل كل شيء أنّه يوجد خصائص لامتياز المرفق العام (Concession de service public) التي هي ناتجة في الوقت نفسه من موضوعه وطبيعته (Objet et nature) إذ ان الامتياز، لأنّه يُنظّم سير مرفق عام، يهم الأفراد والمُشتركين بصورة مباشرة.

وبما أنّه انطلاقاً من هذه الخصائص يقتضي تحديد حقوق وموجبات الأطراف المتعاقدين عندما يتطلّب تزايد حاجات الجمهور توسيعاً للمرفق يتجاوز توقعات دفتر الشروط لأنّ مبدأ تكييف المرفق العام يجب أن يُشكّل العنصر الأساسي لقواعد تفسير أي نص نظامي أو تعاقدية يتعلّق بدفتر الشروط.

(...)

وبما أنّه ثابت أنّ الإدارة قد وافقت على طلبات الشركة بإمداد بعض الأفراد والمرافق بالطاقة الكهربائيّة فيكون قد تحقّق الشرط المنصوص عليه في المادة ٣ من دفتر الشروط ويكون الإمتياز قد شمل بالفعل الأفراد والمصالح المشار إليها علماً أنّه ليس من حاجة كما يُستفاد جلياً من أحكام المادة ٣ المذكورة أنّ تكون موافقة الإدارة صريحة بل يُمكن أن تكون ضمنيّة.

وبما أنّ الأشغال موضوع النزاع تُشكّل توسيع الإمتياز أكثر من توقّعات الفرقاء الأصليّة ولكنها مُتناسبة مع هدفه الأساسي وهو المنفعة العامة مع تيّ الفرقاء المُشتركة أثناء التنفيذ، فيجب اعتبار هذه الأشغال داخلة ضمن الإمتياز» <sup>(١٥٩)</sup>.

### ٣- من القضاء المالي

أ- طُرحت على ديوان المحاسبة مسألة مدى جواز مشاركة الوزير (وزير الأشغال العامة) في شركة تجاريّة، فأصدر بتاريخ ١٩٩٥/٠٧/١٠ القرار رقم ١٩٩٥ <sup>(١٦٠)</sup> الذي قضى باعتبار الوزير موظفاً في كل ما لا يتعارض مع صفته الدستوريّة ممّا يمنع عليه الاستفادة من الصفقات التي تجريها الإدارات العامة. ولم يوافق الديوان على المشروع المعروض، لهذا السبب.

(١٥٧) المرجع ذاته، ص ٢٠٤.

(١٥٨) القرار ١٣٠ تاريخ ١٩٨٦/١٠/٦، شركة كهرباء قاديشا/الدولة، مجلّة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث، ١٩٧٨-١٩٨٨، ص ١٧١-١٧٥.

(١٥٩) المرجع ذاته، ص ١٧٤.

(١٦٠) مجلة القضاء المالي، عدد ٢، ص ١٠٤.

ب- كان من المفروض على الإدارة دراسة الموصفات الفنيّة بما يتناسب مع حاجاتها ومدى توافر هذه الموصفات في الأسواق، دون أن تلجأ إلى المغالاة في تضيق الشروط الفنيّة على نحو يُؤدّي إلى الحدّ من المنافسة وإلى إجماع المُتعهّدين عن الإشتراك في المناقصة، وهو ما يُقوّت على الإدارة فرصة الإفادة من تقديم عددٍ كافٍ من العروض قد تصبُّ في مصلحتها، وتُصبح مُجبرَةً على الاختيار بين عددٍ قليلٍ من العارضين<sup>(١٦١)</sup>.

ج- رأى ديوان المحاسبة أنّ تطابق أشكال الطوابع الماليّة المُلصقة على عرض المُلتزم الموقّت مع تلك العائدة لسواه من العارضين، في الصفقة عينها، وتسلسل أرقامها، إنّما يُشير إلى قيام اتّفاق ضمني بين هذين العارضين وتواطؤهما لإفساد عمليّة المُزايدة، الأمر الذي يجعل التلزم مشوباً بعيب عدم المشروعيّة<sup>(١٦٢)</sup>.

د- بتاريخ ٢٠٠٤/٠٥/١٠ أرسل وزير الخارجيّة والمغتربين كتاباً إلى ديوان المحاسبة يطلب فيه إبداء الرأي حول مشروع اتفاقيّة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>(١٦٣)</sup>.

وممّا جاء في رأي ديوان (الغرفة الخاصة) المحاسبة تاريخ ٢٠٠٥/٠١/١٢:

« بما أنّه يتبيّن من التدقيق في نصوص الاتفاقيّة المعروضة أنّها تُراعي بصورة عامة المبادئ والأحكام العامة التي يقوم عليها التشريع اللبناني في المواضيع الماليّة التي تدخل في اختصاص ديوان المحاسبة.

وبما أنّه يقتضي من ناحية ثانية الإشارة إلى الأعباء الإداريّة والماليّة التي تترتّب على الدولة - في حال الانضمام إلى هذه الاتفاقيّة - وبصورة خاصّة ما يلي:

- ضرورة وجود هيئة مُستقلة تتولّى منع الفساد ووجوب توفير ما يلزم من موارد ماديّة وموظفين مُتخصّصين (المادة ٦ والمادة ٣٦).

- ضرورة إنشاء وحدة معلومات إستخباريّة ماليّة تعمل كمركز وطني (المادة ١٤ - ب والمادة ٥٨).

- تُحمّل الدولة الطرف مُتلفيّة الطلب (طلب المساعدة القانونيّة) التكاليف العاديّة لتنفيذ الطلب ... (مادة ٤٦ بند ٢٨).

- قيام الدولة الطرف بالقدر اللازم باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب لموظفيها المسؤولين عن منع الفساد ومكافحته (مادة ٦٠).

- النظر في تقديم تبرّعات إلى مكتب الأمم المتحدة ... (مادة ٦٠-٨) «<sup>(١٦٤)</sup>.

هـ- بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٣ أرسل رئيس مجلس الجنوب كتاباً إلى ديوان المحاسبة يطلب فيه إبداء الرأي حول صرف نفقات تشغيل وصيانة بعض المشاريع الماليّة على سبيل التسوية<sup>(١٦٥)</sup>.

وممّا جاء في رأي ديوان المحاسبة (الغرفة الخاصة) تاريخ ٢٠٠٥/٠١/١٤:

« بما أنّ مجلس الجنوب قام بتنفيذ أعمال لصالح الإدارات المُختصّة وكلف مُتعهّدين بصيانتها وتشغيلها خارج إطار عقود نظاميّة وعن فترات سبقت إتمام عمليّات استلامها من قبل الإدارات المعنيّة.

(١٦١) ديوان المحاسبة، القرار ٦٧٧/ر.م. تاريخ ٢٠١٧/٠٥/٩

(١٦٢) ديوان المحاسبة، القرار ٤٠٣/ر.م. تاريخ ٢٠١٧/٣/٨

(١٦٣) ديوان المحاسبة، الرأي ٢٠٠٥/٣ تاريخ ٢٠٠٥/٠١/١٢.

(١٦٤) المرجع ذاته.

(١٦٥) ديوان المحاسبة، الرأي ٢٠٠٥/١١ تاريخ ٢٠٠٥/٠١/١٤.

وبما أنّ مثل هذه النفقات يتحمّلها مبدئياً مجلس الجنوب سنداً لمبدأ الإثراء غير المشروع وعلى أن يتم دفعها بموجب مصالحتات تتم وفقاً للأصول.

وتجدر الملاحظة إلى أنّه بإجراء عمليّات الإستلام تنتقل مسؤوليّة التشغيل والصيانة إلى المُستلم ولا يتحمّل المجلس أيّة نفقة تلي الإستلام مهما كانت الظروف التي أّخرت الإدارة في التشغيل أو الصيانة « (١٦٦).

و- بتاريخ ٢٠٠٩/٠٣/١٨ أرسل رئيس مجلس الإدارة - المدير العام لمؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان كتاباً إلى ديوان المحاسبة يطلب فيه إبداء الرأي حول صلاحية المؤسسة تنفيذ المشاريع الكبرى (السدود والبحيرات الجبلية والأنفاق) (١٦٧).

وممّا جاء في رأي ديوان المحاسبة (الغرفة الثالثة) تاريخ ٢٠٠٩/٠٤/١٤:

« بما أنّ القضية المطلوب إبداء الرأي بشأنها تتمحور حول إمكانيّة قيام مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان بتنفيذ مشاريع السدود والبحيرات الجبلية والأنفاق وذلك بالتفاهم وموافقة وإشراف وزارة الطاقة والمياه.

وبما أنّّه بالعودة إلى أحكام القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢١ المتعلّق بتنظيم قطاع المياه ولا سيما المادة الثانية يتبيّن أنّها أعطت للوزارة صلاحية درس وتنفيذ المنشآت المائيّة الكبرى كالسدود والبحيرات الجبلية والأنفاق وتقويم مجاري الأنهر وشبكات المياه وغيرها ووضعها في الإستثمار.

وبما أنّ المادة الرابعة منه حدّدت اختصاص مؤسّسات المياه ونطاق استثمارها بحيث تشمل درس وتنفيذ واستثمار وصيانة وتجديد المشاريع المائيّة لتوزيع مياه الشفة ومياه الري وفقاً للمخطّط التوجيهي العام للمياه أو لموافقة مسبقة من الوزارة على استعمال مصادر المياه العموميّة.

وبما أنّ الغاية الأساسيّة من انشاء مؤسّسات المياه العامة الاستثماريّة وإعطاءها الشخصية المعنويّة والإستقلال المالي والإداري هو تأمين مصادر المياه للجمهور مقابل بدل يُحدّد من قبلها.

وبما أنّ المشرّع وإن أعطى صلاحية بناء السدود لوزارة الطاقة والمياه على اعتبار أنّ هذه المشاريع قد تتجاوز إمكانيّة وملاءة المؤسّسات العامة للمياه، يبقى أنّ هذا الحصر ما هو إلّا استثناء للمبدأ العام الذي جعل تأمين المياه للمناطق من صلب عمل المؤسّسات العامة للمياه.

(...)

وبما أنّّه بالإستناد إلى ما ذُكر أعلاه، يُمكن للمؤسّسة العامة لمياه بيروت وجبل لبنان أن تقوم بإنشاء سد ضمن نطاق اختصاصها واستثمارها لتأمين مياه الشفة والري للمشاركين طالما تملك الملاءة الفنيّة والماليّة وبعد موافقة وإشراف وزارة الطاقة والموارد المائيّة « (١٦٨).

(١٦٦) المرجع ذاته.

(١٦٧) ديوان المحاسبة، الرأي ٢٠٠٩/٤١ تاريخ ٢٠٠٩/٠٤/١٤.

(١٦٨) المرجع ذاته.

## ٤- من القضاء العدلي

أ- طرحت على محكمة التمييز المدنية مسألة تسرب مياه قدرة من بئر إلى بئر آخر مجاور، فأصدرت بتاريخ ١٨/٠٥/١٩٦٢/٢٢ القرار ١٨ الذي قضى بإزالة البئر الأول الملوّث لمياه البئر المجاور وجعله حفرة صحيّة لا ترشّح منها المياه. فلا تكون الجورة الصحيّة أو الحفرة الصحيّة، حفرة صحيّة، إلا إذا كانت مانعة لرشح المياه منها، أي أنّ الحفائر تكون حفائر صحيّة إذا ما كانت حفائر ضابطة بمفهوم القانون<sup>(١٦٩)</sup>.

ب- إنّ انفجار المجرور العام العائد لمصلحة المياه والمتسبب بضرر يُفضي إلى مسؤوليّة المصلحة عن خطئها الناتج عن سوء التنظيم وعدم كفاية تعهّد المجارير ومراقبتها والإعتناء بها<sup>(١٧٠)</sup>.

ج- إنّ « محكمة الإستئناف عندما قضت بإزالة المجرور الذي يمر عبر عقار، وبغض النظر عن هويّة الجهة التي استحدثته كونه لا يُراعي الشروط الفنيّة والسلامة العامة، لا تكون أفقدت قرارها الأساس القانوني بعدما أوضحت أنّ المجرور وُضع لمصلحة عقار أحدهم وأنّ هذا الأخير لا يحق بالمرور له على العقار المذكور، وأنّ الإزالة مُمكنة وبكلفة بسيطة »<sup>(١٧١)</sup>.

د- عاقبت محكمة الإستئناف الجزائيّة من طرح المياه المُبتدلة في مجرى نهر لأنّ عمله يُشكّل تعدّد على مجاري المياه الموقّعة أو الدائمة (المادة ٧٤٥ من قانون العقوبات)<sup>(١٧٢)</sup>.

نلاحظ، في ختام هذا الفرع، أنّ القرارات المختارة دلّت في أنّ معاً على خرق مفهوم النزاهة، وعلى التصدّي لهذا الخرق من قبل القضاء.

كما نلاحظ أنّها تصدّت لمواضيع مُختلفة كالخصخصة، والبيروقراطية، والأملك العامّة النهريّة، والمؤسسات العامة للمياه، وخصائص امتياز المرقف العام، والإمتيازات غير القانونيّة المُعطاة لبعض فئات المجتمع، والشفافية لدى إجراء الصفقات العامة، وسواها. وقد كرّست هذه القرارات مبادئ تعكس مفهوم النزاهة، ومن بينها: مبدأ المساواة، ورفض السلطة الكيفيّة للإدارة، وحق الدفاع، ومبدأ الشفافية، وسواها.

ولا يتّسع المجال لإثبات المزيد من وجوه الانتهاك، والمزيد من القرارات التي تصدّت له.

بعد هذا التطواف الواقعي، في أجواء القضاء والقانون، يتحصّل من هذه الدراسة أنّ القضاء لا يستطيع التغاضي عن النصوص القانونيّة الوضعيّة، وإنّ حاول أحياناً تلطيفها والتخفيف من حدّتها أو وُفّعها قد المستطاع. القضاء لا يُشرّع وإنّ اجتهد تارةً، ولا يحمل وِزرَ الجمود القانوني إلاّ بمقدار ما يسمّح له المنطق والمرونة بفتح النص على آفاق جديدة تارةً أخرى. من هنا فإنّ جزءاً من المسؤوليّة يُلقى على عاتق مجلس النواب اللبناني الذي يستحثّه القضاء، في بعض الحالات، على إصدار تشريعات جديدة، في سبيل مواكبة العصر وإرساء دولة الحق والقانون<sup>(١٧٣)</sup>.

(١٦٩) محكمة التمييز المدنية، القرار ١٨ تاريخ ١٨/٠٥/١٩٦٢، عقل/أبو جودة.

(١٧٠) محكمة التمييز المدنية، القرار ٥٦ تاريخ ١٩٥٨/١٠/٢٤، الصيداني/مصلحة مياه بيروت.

(١٧١) محكمة التمييز المدنية، القرار ٨٣ تاريخ ٢٠٠٧/٠٦/٧، سمير معرك ساسين/جوزف إسحق.

(١٧٢) محكمة استئناف الجوزء في الجنوب، القرار ٧٥ تاريخ ٢٠٠٢/٠٢/١٤، خليل نواف الأمين.

(١٧٣) لمزيد من المعلومات حول موضوع دولة القانون ودولة الحق، راجع بحث: د. عصام سليمان عن «العدالة الدستوريّة وحكم القانون: رؤية إصلاحية في ضوء التحوّلات

العربيّة»، في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١١، ص ٤٥-٤٧.

## خاتمة

من المُتَّفَق عليه أنه مهما توفَّر من نصوص حديثة وشاملة لمكافحة الفساد أو لمعالجة أي من المشاكل الأخرى التي يُعاني منها مرفق المياه في لبنان، فستظل غير مُجدية ما لم يتوفَّر القرار السياسي بتطبيقها، وطالما لم نُؤمِّن لها آلية فاعلة للتطبيق.

ولكن، على الرغم من أن غياب القرار السياسي قد يُشكِّل العائق الرئيسي لمكافحة فعَّالة للفساد، يبقى أن قَدَم التشريع وحُلُوهُ من قواعد وآليات قابلة للتطبيق هي من العناصر المحوريَّة لنجاح أي خطة تهدف إلى مكافحة الفساد في مرفق المياه.

فكما أن النصوص وحدها لا تكفي، فإنَّ القرار السياسي أيضاً لا يكفي وحده إذ لم تتوفَّر له نصوص تشريعيَّة وتنظيميَّة مُلائمة تحتوي على آليات تسمح بتدارك الأعمال المُختلفة وكشفها ومُعاقبتهَا. وهذا ما ينقصنا في لبنان.

فالنصوص التشريعيَّة والتنظيميَّة الحاليَّة قديمة ومُقتبسة عن قوانين أجنبيَّة، فرنسيَّة بشكل خاص، وهي مُبعثرة في نصوص مُختلفة، وبعضها يفتقر إلى الآلية تطبيق فاعلة.

### بالتالي، أصبح تحديث القوانين الخاصة بمكافحة الرشوة والفساد وتطويرها شرطاً أساسياً مسبقاً لآلية خطة حكوميَّة ترمي إلى مكافحة الفساد في مرفق المياه اللبناني.

وهنا تكمن ضرورة مُراجعة شاملة للتشريع اللبناني المُتعلِّق بحسن سير مرفق المياه من أجل تحديثه وتطويره دعماً لأي برنامج إصلاحي سياسي أم إداري.

إنَّ الأحكام التشريعيَّة والتنظيميَّة التي ترمي إلى مكافحة الرشوة والفساد وترسيخ قيم النزاهة موجودة في نصوص مُختلفة ومُتعدِّدة، فليس هناك نص مُوحَّد يُعالج مسألة الرشوة والفساد في مرفق المياه اللبناني.

ولا معنى للإعتراف بمفهوم النزاهة إلا إذا رافق ذلك تهيئات تُتيح تأمين ممارسته. وفي الواقع، إنَّ تأمين النزاهة، وإن بفعاليَّة متفاوتة، هو أمر ضروري لدى كل دولة ترفع لواء ترسيخ قيم النزاهة في مرفق المياه. ويُمكن إجمال أهم مُستلزمات النزاهة في مرفق المياه اللبناني بالأمور التالية:

- رأسمال بشري مُوهل ومُدرب، لأنَّ الإنسان في مرفق المياه هو الأساس. ومَن يقدر على تطوير الإنسان لا يكسب معركة مرفق المياه فقط، بل يكسب كذلك معركة التنمية والمستقبل. والمطلوب للحصول على الإنسان المُتطوِّر: محو الأمية المعلوماتية من مرفق المياه، ومحو الفساد. فالأمي في القرن العشرين كان الإنسان الذي لا يعرف القراءة والكتابة، أمَّا الأمي في القرن الواحد والعشرين فهو الذي لا يعرف استخدام المعلوماتية في حياته الخاصة والمهنيَّة العامة. ولن يتقدَّم مرفق المياه إذا لم يتم محو الأمية المعلوماتية منه.

- بنية تحتية تكنولوجيَّة، موثوقة وأمنية في مجالات الإتصالات السلكيَّة واللاسلكيَّة. ويكمن التحدي الرئيسي في ربط بنوك معلومات المؤسسات العامة للمياه وفي توفير حق وصول المواطن إلى المعلومات والبيانات المائيَّة بأسعار مُناسبة.

- بنية تحتية مؤسسيَّة، من مُكوّناتها سياسة إقتصاديَّة تُجيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مرفق المياه (كإقامة وتشغيل البنية التحتية)، ونُحَفُز الشركات المُنافسة في الأسعار وتوفير الخدمات، وقيادة سياسيَّة مؤمنة بتعزيز ذلك المرفق.

- بنية تحتية قانونيَّة، فالتحوُّل من نظام الإدارة التقليديَّة لمرفق المياه إلى نظام عصري نزيه يستلزم استنباط قواعد قانونيَّة جديدة واستخدام مفاهيم جديدة لطرق إدارة المرفق، وخصوصاً مع ازدهار ما يُسمَّى بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. لقد أصبح نظام المياه المُطبَّق في لبنان غير مُلائم مع مفهوم النزاهة ومُتطلبات العصر. ومنذ أوائل خمسينات القرن الماضي، توالى، إلى جانب نظام المياه المُبعثر في نصوص مُختلفة، النصوص التشريعيَّة والتنظيميَّة التي تُعالج الأوجه المُختلفة للفساد، بعضها غير مُكتمل والبعض الآخر غير مُطبَّق. وقد أتت هذه النصوص نتيجة لأزمات أو مراحل مرَّ بها لبنان وليس ضمن تصوُّر تشريعي شامل يُعالج الفساد في مرفق المياه. وهذا ما أدَّى إلى تضارب النصوص التشريعيَّة والتنظيميَّة، وتشابك الصلاحيَّات بين الوحدات الإداريَّة، وتعقيد المُعاملات، وهدر الأموال.

ولا يمكن إزاء كل هذه التحديات أن نبقى في قوانيننا اللبناية على نصوص خاصة بالمياه، بعضها غير مُكتمل والبعض الآخر غير مُطبّق، تعود إلى زمانٍ غير زماننا.

لذلك يبدو من الضروري سنُّ مُدونة مُتكاملة للمياه Water Act/Code تحمي ثروة لبنان المائية، وتُساعد على تعزيز مفهوم النزاهة في مرفق المياه.

هل هذا كل ما يُقال في موضوع « النزاهة في مرفق المياه اللبناني »؟ وهل تستطيع دراسة أن تضمّ بين أسطرها وجوه مسألة تتصدّر المسائل التي يتم التصدي لها بصورة مباشرة أو غير مباشرة في هذه الحقبة الزمنية التي يكثُر الحديث فيها عن النزاهة ومكافحة الفساد والشفافية والمساءلة والحُكم الصالح Good governance؟ وهل أنّ ثمة نظاماً عالمياً يدعي اليوم احتكار هذا التوجّه ومراقبة البشرية جمعاء للقول إذا كانت مجتمعاتها السياسية المتباينة في هيكلتها ومعتقداتها وممارستها تبتعد أو تقترب من مفهوم النزاهة؟

طرحنا بعض الأسئلة في سياق الدراسة، وها نحن ننتهي إلى أسئلة أخرى تنهمر انهماجاً. ونختتم بالقول إنّ ما فعلناه لا يتعدى إطار المحاولة وإنّ أسهم في نقل موضوع النزاهة في مرفق المياه اللبناني، الشائق والشائك في آن، إلى دائرة الضوء.